.iecah.

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2011-2012: tocando fondo

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Elaborado por
el Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria
(IECAH)

Coeditado con
Médicos Sin Fronteras–
España

Madrid, noviembre de 2012



.Índice.

.Presentación.

La acción humanitaria en 2011-2012: tocando fondo

*

Elaborada por
Francisco Rey Marcos
y **Jesús A. Núñez Villaverde,**
Codirectores del IECAH.

Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con el resto de instituciones que forman el Observatorio de la Acción Humanitaria, realiza el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, sobre la acción humanitaria española e internacional. Incluso desde varios años antes, el IECAH ha ido realizando el seguimiento de la acción humanitaria española y tratando de influir, mediante la elaboración de propuestas que surgen de los análisis realizados, en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país.

Durante estos años hemos sido testigos activos de cómo la acción humanitaria española ha ido creciendo en fondos, se ha ido dotando de marcos normativos más complejos y adecuados a las necesidades que plantea nuestro mundo y se ha convertido, poco a poco, en una política pública con apoyo ciudadano y con claros compromisos internacionales. Hemos podido constatar, también, el progresivo crecimiento y fortalecimiento de algunas ONG con capacidades específicas en el ámbito humanitario. Y, por último, hemos visto cómo la población española conserva su capacidad solidaria ante grandes catástrofes, como fueron el tsunami asiático en 2004 o el terremoto de Haití en 2010. A lo largo de ese periodo entendemos que nuestros informes y el trabajo general que realizamos desde el IECAH han contribuido a estos avances, tanto en el plano público como en el de la sensibilización, información y movilización de buena parte de la sociedad civil organizada.

Por todo ello, el informe que ahora presentamos debe expresar con rotundidad desde su inicio que estamos asistiendo al desmantelamiento de la acción humanitaria pública española y a muchas de las cosas que, con grandes esfuerzos, se habían ido consiguiendo en años pasados. Este informe no es, por tanto, un mero seguimiento de lo realizado en los años anteriores. Pretende ser una llamada de atención a la sociedad española y a las autoridades sobre el enorme coste social y humano que va a tener sobre las poblaciones vulnerables de todo el mundo, la práctica desaparición de la ayuda humanitaria española, al rebufo de los recortes en las políticas públicas de carácter social con la eterna justificación de la crisis.

Este octavo *Informe* que realiza el IECAH en colaboración con Médicos Sin Fronteras-España (MSF-E) abarca el año 2011 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en el año 2012. Enfrentados al problema que siempre supone no contar con datos presupuestarios sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente– como hicimos en ocasiones anteriores - no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual. Además, en pleno proceso de cierre de la elaboración y aprobación del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, y conociendo ya las propuestas del gobierno incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2013, que van a suponer la práctica desaparición del componente humanitario de nuestra cooperación, consideramos conveniente incorporar algunas reflexiones sobre el futuro de esta modalidad de ayuda. Preocupante futuro, sin duda.

En el ámbito internacional, el periodo que analizamos en estas páginas se vio marcado por las revueltas en muchos países árabes (la mal llamada "primavera árabe") y la continuación de situaciones de violencia y guerra con sus dramáticas consecuencias en Darfur (Sudán), Somalia, República Democrática del Congo, Afganistán y Colombia, por citar solo algunas de ellas. En paralelo, el impacto de los desastres de amenaza natural continuó y así, según el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), en 2011 se registraron 302 catástrofes naturales que afectaron a un total 206 millones de personas (de las cuales fallecieron no menos de 30.000), con Asia como la región más afectada (en la medida en que allí se localizaron el 45% del total y el 89% del número total de víctimas). Más allá del volumen global de personas afectadas y de la diferente respuesta dada a cada una de esas crisis, lo más relevante quizás sea el hecho de que estos organismos coinciden en confirmar que el número de desastres aumenta (sin que la Conferencia sobre el Cambio Climático de Durban, en diciembre de 2011, por cierto, haya aportado decisiones que auguren un pronto cambio de tendencias). A ello hay que añadir que continuó agravándose la crisis económica y financiera que comenzara en 2007, y que sus consecuencias sobre las poblaciones vulnerables de muchos países afectados por crisis crónicas o desastres y conflictos son cada vez más negativas. La crisis alimentaria en el Sahel, por mencionar un único ejemplo, mucho tiene que ver con estas variables.

En este contexto de continuación de la crisis, las cifras de ayuda humanitaria (AH) a escala internacional han experimentado, según datos todavía provisionales, un ligero crecimiento que si bien algunos piensan que es episódico,

es una noticia destacable en un escenario como el actual. De cualquier forma, tanto los organismos internacionales como la mayoría de los gobiernos nacionales parecen haberse instalado en un notable conformismo, tal y como reflejan las cifras de estos pasados años, sin que se perciba la necesaria voluntad política para reaccionar con vigor ante la crisis en la que estamos sumidos. En un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, el llamado "sistema internacional humanitario" está tocando techo.
En el caso español las noticias son aún más inquietantes, ya que por vez primera las cifras de ayuda humanitaria experimentaron un retroceso considerable y algunas de las reformas emprendidas en materia de gestión, que son muy relevantes, pierden fuerza a ojos vista. Así, en un marco general de enorme recorte en las cifras de AOD durante 2011 y 2012, el sufrido por el componente humanitario es, como analizaremos en las siguientes páginas, todavía mucho mayor. Los sucesivos PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional), el borrador de IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 actualmente en discusión y, de modo mucho más claro, el borrador de Presupuestos Generales del Estado para 2013, otorgan un papel marginal e irrelevante a nuestra acción humanitaria, como resultado asimismo de una creciente incomprensión sobre su papel como instrumento de cooperación. La relación adecuada de la acción humanitaria con el conjunto de instrumentos de la cooperación sigue siendo, como se vuelve a poner de manifiesto en estas páginas, una asignatura pendiente de nuestra cooperación.

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, el primer bloque se centra, como viene siendo habitual, en el repaso a los grandes acontecimientos internacionales que han marcado la acción humanitaria. Tras hacer un breve recorrido panorámico por los principales eventos de 2011 y 2012, se profundiza en las respuestas que se han dado desde la comunidad internacional analizando su alcance y sus limitaciones y tratando de identificar las tendencias que pueden afectar al futuro. Consolidamos en este *Informe* el privilegio de contar con un artículo elaborado por los compañeros del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* –entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia–, en el que se analiza en profundidad la respuesta humanitaria internacional durante el año, sus tendencias y sus limitaciones.
El segundo bloque del *Informe* se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2011 y, en menor medida, el 2012. Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la AECID. Así como en anteriores ocasiones, hemos dedicado un apartado a la cooperación descentralizada y, en particular, a las comunidades autónomas y a las administraciones locales españolas, que en los momentos actuales es prácticamente irrelevante, en ésta lo hacemos sobre la ayuda humanitaria europea y el papel de la DG ECHO en su vigésimo aniversario. Dedicamos también atención a la ayuda alimentaria, dado que las cuestiones relacionadas han sido y son, aparentemente, prioritarias en nuestra cooperación. De hecho, abordamos esta cuestión tanto desde el punto de vista de la ayuda alimentaria de emergencia en general, como desde el análisis de la respuesta española a la crisis alimentaria en el Sahel.

El tercer bloque del *Informe* desarrolla algunas cuestiones que fueron clave en el año 2011 y primeros meses del 2012, incluyendo el impacto de la crisis económica sobre el tratamiento de los pacientes con VIH. El análisis de casos específicos, en los que se puede observar de cerca la actuación de muy diversos actores ante la ocurrencia de un desastre o un conflicto, suministra muchísima información y plantea numerosas cuestiones que interesan muy directamente en un informe de estas características. Por ello, hemos incorporado varios capítulos que analizan situaciones muy diversas pero que permiten extraer algunas conclusiones más generales. El primero de ellos se centra, por tanto, en los temas de VIH contando para ello, por primera vez, con los colegas de la iniciativa Salud Por Derecho. También, gracias a los compañeros de MSF, profundizamos en los problemas de seguridad para los trabajadores en Somalia, tema que ya hemos tratado en estas páginas pero que, lamentablemente, cobra nuevas dimensiones, así como hacemos una revisión de la respuesta española a las crisis alimentarias.

Se completa el *Informe* con algunos anexos en los que incluimos una cronología de los principales acontecimientos del periodo analizado en clave humanitaria y algunos otros materiales de interés. Incorporamos las aportaciones del IECAH al apartado humanitario del IV Plan Director de la Cooperación Española, elaboradas con la intención de mantener, al menos, algunos compromisos esenciales en materia humanitaria. Asimismo, de modo sintetizado presentamos en sus primeras

páginas un resumen ejecutivo, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación. Son, desgraciadamente, malos tiempos para la lírica. Pero aun así, no queremos perder este carácter propositivo que, incluso en épocas de crisis, tienen nuestros informes.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras-España y de otras organizaciones. Así, Lydia Poole, Jefa del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* aborda los aspectos generales de la ayuda humanitaria durante el año. Por parte de MSF-E, su ex Director General, Aitor Zabalgogeazkoa, escribe sobre los retos humanitarios en Somalia con especial énfasis en la seguridad de los trabajadores humanitarios. Vanessa López, de Salud por Derecho, profundiza en el tema del impacto de la crisis económica en el acceso a tratamiento para pacientes de VIH. Como en otras ocasiones el Instituto de Estudios del Hambre (IEH), a través de Carmen Lahoz y Enrique de Loma Osorio, analiza la lucha contra el hambre durante el año. Por otra parte, Lara Contreras, de Intermón Oxfam, profundiza en el análisis de la respuesta española ante la crisis alimentaria en el Sahel. Por parte del IECAH han participado en el *Informe* lo que podríamos llamar el "equipo habitual": Jesús A. Núñez Villaverde (Balance del año en materia de seguridad y cuestiones generales), Irene Arcas Mantas (Ayuda española y AECID), Alfredo Langa Herrero (Análisis de ECHO), Celia Agulló Pastor (Edición, revisión y corrección, cronología internacional y cuestiones generales), Pablo Rey (Seguimiento de prensa de la crisis de Siria). Otros compañeros y compañeras del IECAH han aportado sugerencias y comentarios. Lamentablemente, algunos de ellos no han podido continuar con nosotros por los recortes que, en línea con los problemas que experimenta el sector, ha debido sufrir nuestra plantilla. La coordinación y dirección general del *Informe* y la elaboración de algunas partes del mismo corrieron a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el **Observatorio de la Acción Humanitaria** -con especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España. coeditor del *Informe*- y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. Hemos podido seguir incorporando otras colaboraciones y ello nos alegra. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos para la elaboración del *Informe*. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID -cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información- y también a la antigua Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos.

Francisco Rey Marcos y
Jesús A. Núñez Villaverde
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2012

.Resumen ejecutivo.

"La solidaridad humana es la primera baja de la que puede vanagloriarse el mercado de consumo"

Zygmunt Bauman
Amor líquido

Pocas veces frases tan breves son tan ciertas y encierran tanta sabiduría. Por más cantos que hayamos entonado a la solidaridad (a la só-lidaridad como acentuaba aquel), cuando las cosas se han puesto difíciles, la primera víctima ha sido, como nos recuerda Bauman, nuestro compromiso con los otros. Así de claro.

Este *Informe*, en cualquier caso, no pretende ser una queja más en un mar de quejas. Mucho menos aún un ¿cómo va lo mio? o una preocupación corporativa por el práctico desmantelamiento de un sector: el de la ayuda humanitaria pública. Ni tampoco un mero ejercicio académico de análisis de un ámbito de la cooperación tan necesario y tan mal comprendido como el humanitario. No. Por supuesto el *Informe* tiene análisis, expresa preocupaciones, aporta recomendaciones e incluye quejas, ¿cómo no? Y también autocríticas y reflexiones sobre cómo hemos llegado hasta aquí. Pero pretende, al menos en esta octava edición, expresar nuestra convicción sobre la ignorancia, la inconsciencia y la miopía de unos responsables políticos que, basándose en lo más primario de los seres humanos, el miedo, han recortado hasta niveles de práctica desaparición las políticas de solidaridad. Y con especial saña las de cooperación internacional y acción humanitaria. No compartimos ese alicorto enfoque.

Porque, tal vez, una de las cosas más preocupantes de los efectos de la crisis económica sobre el mundo de la cooperación en general es que, para mucha gente y en muchos sectores de nuestra sociedad, se ha aceptado sin más que la cooperación y la ayuda humanitaria debían ser las grandes damnificadas por la crisis financiera. Planteamientos simplistas- del tipo de cómo vamos ayudar a otros con lo que tenemos aquí- han calado hasta tal punto que la reacción ciudadana ante los recortes, o incluso la desaparición total de fondos de cooperación por parte de algunos ayuntamientos, por ejemplo, apenas ha existido. El "ombliguismo", que lleva a considerar los problemas propios como los más graves del mundo y que propugna un repliegue total hacia dentro ("primero nosotros"), olvidando que vivimos en un mundo globalizado en el que las fronteras de nada sirven ante problemas que demandan nuestra acción permanente, prevalece. Hoy ese "nosotros" solo pueden ser los 7.000 millones de seres humanos que habitamos este pequeño y amenazado planeta. La sensación de que hemos vivido una ensoñación y de que la situación nos ha vuelto a la dura realidad se ha extendido entre mucha gente del sector de cooperación y ayuda. Y, por supuesto, entre la población. A partir de ahí, nuestros políticos tienen vía libre para seguir recortando.

Reconociendo esos hechos, el planteamiento de estas páginas y del *Informe* en su conjunto es algo diferente al de ocasiones anteriores: negamos la mayor, nos oponemos a aceptar como inevitables esos recortes y proponemos medidas para que podamos ir recuperando el compromiso solidario con los que sufren más allá de nuestras fronteras. Poblaciones vulnerables y en peligro de exclusión que son víctimas cotidianas de decisiones que otros han ido tomando para su propio beneficio.

La acción humanitaria en el escenario internacional

El mundo se está convirtiendo en un lugar incierto y peligroso, particularmente para aquellos que viven en Estados frágiles y en Estados afectados por conflictos, donde la incidencia de pobreza es alta y donde los desastres naturales suceden con demasiada frecuencia. La forma en la que la comunidad internacional ha hecho frente a los desastres en los últimos dos años nos da motivos para preocuparnos por la habilidad del sistema humanitario internacional para responder y adaptarse a un mundo impredecible.

La buena noticia es que, en 2011 y 2012, menos personas se han visto afectadas por desastres y la respuesta internacional ha permanecido relativamente estable. Sin embargo, la respuesta económica parece haber reducido su capacidad para responder a las necesidades de financiación expresadas mediante los llamamientos de financiación internacional. Así, en el proceso de llamamientos consolidados de la ONU (CAP), **las necesidades de financiación no cubiertas se han ampliado en un 10% en los últimos diez años.**
La financiación de los donantes del CAD de la OCDE aumentó en mil millones de dólares en 2010- aumento debido al incremento en el gasto dirigido a las principales crisis en Haití y Pakistán- y después volvió a caer 266 millones de dólares hasta los 12.000 millones de dólares en 2011. Por su parte, la financiación de otros gobiernos no pertenecientes al CAD de la OCDE aumentó en 156 millones de dólares en 2010 y disminuyó en 229 millones de dólares en 2011.

Mientras que la respuesta internacional a las crisis humanitarias se ha mantenido bastante estable durante todo el año 2011, sin llegar a

cubrir las necesidades existentes, **las perspectivas de futuro son inciertas, con los principales gobiernos donantes haciendo recortes en su acción humanitaria y su gasto social.** Al mismo tiempo, las actuales tendencias, tanto de las crisis como de la vulnerabilidad, nos indican que el impacto humano de los desastres y la necesidad de respuesta pueden continuar siendo altos.

Los altos precios de los alimentos, la volatilidad de los mercados y la creciente amenaza de los peligros relacionados con el cambio climático nos dicen también que un gran número de personas, especialmente los más pobres y los que viven en Estados frágiles y afectados por conflictos, son más vulnerables a las crisis.

Con el fin de cubrir las necesidades humanitarias en un entorno cada vez más complejo, no solo tenemos que ser mejores anticipándonos, preparándonos para y respondiendo a los desastres (con la presión del descenso en los presupuestos de ayuda oficial), sino que debemos utilizar y responder de los recursos disponibles de forma más eficiente. Además, necesitamos desarrollar nuevas asociaciones, incluido el sector privado, y construir sobre las ya existentes, en particular con comunidades y Estados en crisis y vulnerables.

Lamentablemente hoy como ayer, y a pesar de la gravedad de la crisis y de la conciencia de vulnerabilidad creciente en un mundo globalizado, **sigue echándose en falta la voluntad política necesaria para activar mecanismos multilaterales más ágiles y más eficientes**. El enfoque prioritario sigue siendo el de la mera gestión de los problemas, llevados por un cortoplacismo que se activa selectivamente para atender algunos focos problemáticos- mientras normalmente se mira para otro lado cuando no están en juego intereses vitales de los más poderosos.

Entre las señales más promisorias del cambiante y complejo escenario internacional que nos deja el periodo aquí analizado, sobresale la profusión de revueltas en diferentes países árabes, impulsadas por la ciudadanía en un generalizado intento por poner fin a regímenes escasamente sensibles a sus demandas y expectativas. Lo que se inició en Túnez en diciembre de 2010, hasta provocar la caída del dictador Ben Ali en enero de 2011, ha ido cobrando fuerza hasta el punto de que hoy otros tres gobernantes han sido igualmente desplazados del poder- Hosni Mubarak (Egipto, febrero de 2011), Muamar el Gadafi (Libia, octubre de 2011) y Abdulá Saleh (Yemen, noviembre de 2011).

Este proceso, todavía inconcluso, debe ser apoyado sin reservas tanto por alinearse con los valores y principios que definen a las sociedades democráticas como por ajustarse perfectamente a las necesidades de unos pueblos que pretenden liberarse de unos regímenes ineficientes, corruptos y represivos. El bienestar y seguridad de estas sociedades en un contexto plenamente democrático es una aspiración que está a su alcance. Pero, a la vista de lo sucedido en estos últimos dos años, sería ilusorio creer que ésa es la hipótesis más probable.

El periodo analizado en estas páginas se cierra al menos con la señal esperanzadora de que se acaban de iniciar las negociaciones para poner punto final al largo conflicto armado que sufre Colombia. Solo queda confiar en que, en esta ocasión, los negociadores tengan suficiente altura de miras para superar los enormes obstáculos que, a buen seguro, van a encontrar en su camino hacia la paz.

La Unión Europea: al menos en lo humanitario aguanta el tipo

En un escenario internacional marcado por la crisis y la recesión, es destacable que la Unión Europea a través de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) ha mantenido, al menos, su esfuerzo humanitario en estos años. ECHO ha pasado de ser un mero financiador de acciones de ONG u organismos internacionales a ser un actor que elabora políticas en el ámbito humanitario. Y pese a que la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior o, más en general, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) han sido vistas como un posible riesgo de politización del trabajo humanitario de ECHO, por el momento, las acciones de ECHO no se han visto demasiado afectadas.

El vigésimo aniversario de ECHO nos recuerda, sin embargo, que la Unión Europea sigue sin actualizar su Estrategia Europea de Seguridad (diciembre de 2003) y sin lograr que la Política Común de Seguridad y Defensa sea algo más que un concepto teórico desde la aprobación del Tratado de Lisboa. El análisis de la posición exterior de la UE y sus ausencias en la mayor parte de escenarios de crisis es mucho más crítico y, como en el caso de la ONU, la percepción generalizada es la de que no hay voluntad política para activar los medios necesarios para prevenir desastres y para

mejorar en suficiente medida la coherencia y la eficiencia de las actuaciones multilaterales para evitar la violencia o para ponerle fin.

La acción humanitaria española: tocando fondo

En el caso español, tras años de crecimiento de fondos y de consolidación como instrumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria española comenzó un acelerado proceso de reducción en el año 2010. Y en esa fuerte tendencia a la disminución de fondos, el año 2011- último del gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)- no ha sido una excepción, con una caída mucho mayor que la que sufrió el conjunto de la AOD. **Durante 2011, se han imputado como acción humanitaria 216.222.293 euros, frente a los 356.098.868 euros de 2010 o los 465.036.825 de 2009. La reducción respecto de 2010 es de casi un 40% y de más del 50% respecto a 2009.** Esa cantidad supone un 7,19 % del total de AOD, algo por debajo de la media de otros años y de la media de los países de la Buena Donación Humanitaria (GHD).

El año 2012, con la llegada al gobierno del Partido Popular (PP), está suponiendo una aceleración aún mayor de esta reducción y las previsiones para el año 2013, **si atendemos a las cifras incluidas en el borrador de Presupuestos Generales del Estado para 2013, que contemplan menos de 20 millones de euros para ayuda humanitaria, pueden suponer, de facto, la práctica desaparición de la ayuda humanitaria pública española y la conversión de España en un donante prácticamente irrelevante en el panorama internacional humanitario.**

Esta drástica reducción de fondos se ha producido en unos momentos en los que la **acción humanitaria española estaba comenzando a dar muestras de madurez con planteamientos sólidos, instituciones públicas y ONG con más capacidades, recursos humanos cada vez mejor preparados, mecanismos de gestión ajustados a las necesidades del sector, iniciativas de especialización sectorial aceptadas por el conjunto de actores y, en definitiva, un cierto nivel de calidad que comenzaba a ser reconocido internacionalmente.** Y que, además, estaba sirviendo para resolver problemas en muchas regiones del planeta. Todo esto, o una gran parte al menos, puede venirse abajo por los enormes recortes ya registrados y los que se prevén a corto plazo.

El IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, actualmente en proceso de elaboración, podría ser una oportunidad para relanzar el compromiso humanitario de nuestro país pero, desafortunadamente, los sucesivos borradores conocidos no van en esa línea.

Lucha contra el hambre: del liderazgo, hacia quién sabe dónde

En el ámbito de la lucha contra el hambre (tanto en su vertiente de desarrollo rural como en la seguridad alimentaria y nutricional o la ayuda alimentaria de emergencia), en los que España ha sido líder, el descenso también ha sido importante volviendo a niveles del año 2005. Por ello, en este ámbito, prioritario para la cooperación española el Plan Director deberá responder a preguntas tales como ¿se mantiene el compromiso internacional adquirido de aportar el 10% de la AOD a este sector? ¿Hacia dónde se dirigirán las prioridades en un sector tan amplio con cada vez menos recursos? ¿Cómo se mantendrá la posición internacional alcanzada por nuestro país en este sector?

Precisamente en la lucha contra el hambre, especialmente en crisis crónicas, muchos actores de cooperación están proponiendo el enfoque de resiliencia, entendido como la capacidad de las mujeres, hombres y niños de reconocer sus derechos y mejorar su bienestar a pesar de los shocks externos, las tensiones y la incertidumbre. La cooperación española ha apoyado algunas iniciativas de interés con enfoques de resiliencia, por ejemplo, en la respuesta a la crisis alimentaria en el Sahel que son, globalmente, bien valoradas.

No obstante, el concepto de resiliencia no ha llegado a alcanzar en la cooperación española el nivel de prioridad que le otorgan otros donantes importantes. Se percibe un cierto retraso de la cooperación española en relación a los avances conceptuales y estratégicos sobre el concepto de resiliencia, especialmente en comparación con las declaraciones de las agencias de Naciones Unidas (OCHA, UNICEF, FAO, PNUD, PAM), y con el claro posicionamiento de donantes como la UE, DFID y USAID.

Por ello, en un tema en el que se ha tenido un cierto liderazgo, se propone aprovechar la posición adquirida por España a nivel internacional como actor relevante en la lucha contra el hambre y como donante estratégico en seguridad alimentaria y su papel protagonista en África Occidental, para

empujar en los foros internacionales el enfoque y la agenda de resiliencia tanto en Naciones Unidas como en la UE y, sobre todo, en la próxima revisión de los ODM en 2015.

Al mismo tiempo, **el IV Plan Director debería hacer de la resiliencia y de la prevención de crisis, a través de la reducción del riesgo de desastres y el fortalecimiento de capacidades, un objetivo prioritario**.

La lucha global contra el VIH/SIDA en una encrucijada

En 2011, el número de nuevas infecciones entre adultos fue un 21% menor que en 2001 y el número de nuevas infecciones entre niños y niñas cayó un 43% entre 2003 y 2011. Los datos de fallecimientos también se han visto reducidos, ya que en 2011 hubo un 29% menos muertes por causas relativas al Sida que en 2006. La causa de la mejora en estos indicadores de salud está en el fuerte incremento en el número de personas que hoy en día reciben tratamiento; 8 millones en lugar de los 400.000 de 2003. Además, los avances son especialmente llamativos en África, donde 2,6 millones de personas estaban en tratamiento en 2011 frente a las 100.000 de 2003. Esta ampliación en la cobertura de prevención y tratamiento ha sido posible gracias a una mezcla de liderazgo político y movilización de recursos tanto por parte de los países más afectados como por los países donantes. Así es que, poniendo las cosas en perspectiva, casi podríamos decir que la tarea no ha hecho más que empezar y que a pesar de que se tardó demasiado tiempo en reaccionar y esta pandemia se ha cobrado 27 millones de vida, en esta última década los avances han sido enormes.

Lamentablemente la crisis económica está echando por tierra parte de estos avances. **Desde 2008 los recursos de la ayuda internacional destinados al VIH/SIDA prácticamente se han estancado. En noviembre de 2011, el Fondo Mundial anunció que por la falta de recursos suficientes la Ronda 11, su convocatoria anual de financiación para 2011, sería cancelada y, por tanto, no habría nuevas subvenciones hasta 2014**. El impacto negativo ya se ha dejado notar en el mantenimiento de los servicios sanitarios para el VIH o en la ampliación de los mismos: en Bangladesh, por mencionar un único ejemplo, la cancelación de la Ronda 11 ha significado que el 20% del aumento previsto en la cobertura de servicios de VIH para las poblaciones de mayor riesgo ya no va poder realizarse.

La reacción del Gobierno español ante la ayuda internacional y la lucha contra el Sida provocada por la crisis económica dista mucho de ser ejemplar. En 2010 comenzaron unos drásticos recortes en la AOD dedicada a este ámbito, que nos sitúan hoy en porcentajes en torno al 0,2%, cerca de lo que aportábamos en los años ochenta. **En lo que respecta a la lucha contra el Sida, el panorama es aún más estrambótico: pasamos de ser el cuarto donante del Fondo Mundial, aportando 200 millones de dólares anuales en 2008 y 2009, 110 en 2010 y cero en 2011. En 2012, el compromiso hecho público es de solo 10 millones de euros y eso que es el organismo internacional que recibirá la mayor contribución.**

El Gobierno español debe armarse con las capacidades básicas para poder participar, al menos con una mínima solvencia, en los foros internacionales relacionados con la lucha contra el Sida. El primero de ellos y el más importante es el Fondo Mundial. Además, España podría implicarse de forma activa en el desarrollo de una Hoja de Ruta para una responsabilidad global compartida en América Latina y el Caribe, similar a impulsada entre ONUSIDA y la Unión Africana.

La crisis actual no puede ser un motivo que justifique dejar de lado una pandemia que ha tenido un impacto incalculable, no solo en el número de vidas perdidas o en las consecuencias sociales y económicas. **España tiene que recuperar la posición que le corresponde en términos de apoyo económico y debe hacer explícito ese compromiso entre la comunidad de donantes.**

Inseguridad creciente para el personal humanitario. Somalia como paradigma

La cuestión de la seguridad de los trabajadores humanitarios ha ido cobrando importancia en la ayuda humanitaria debido al creciente número de amenazas e incidentes de seguridad. **Somalia es, tal vez, el caso más extremo y las organizaciones humanitarias como Médicos Sin Fronteras se ven obligadas a realizar considerables esfuerzos para poder acceder a las poblaciones necesitadas con alguna garantía**. Las estrategias utilizadas por las organizaciones que han conseguido mantener operaciones sobre el terreno van desde la colaboración con comunidades y autoridades locales y religiosas, hasta el incremento de la capacidad de gestión de organizaciones locales y el propio personal

local. Los riesgos para el personal local se han incrementado, en especial cuando reciben la autoridad de contratar y cancelar todo tipo de servicios requeridos para las operaciones. Además, están mucho más expuestos a la corrupción ante la posibilidad de presiones de los clanes a los que pertenecen.

El secuestro de dos compañeras de Médicos Sin Fronteras, Blanca Thiebaut y Montserrat Serra, el 13 de octubre de 2011 en el campo de Ifo en Dadaab, cuando procedían a organizar la instalación de un puesto de salud destinado a los centenares de miles de refugiados llegados en los últimos meses, está acarreando un impacto tremendo sobre ellas, sus familias y sus compañeros y amigos. Este incidente está todavía sin resolver, siendo la principal prioridad para MSF, a pesar de los denodados esfuerzos de las familias y de MSF y de las numerosas peticiones a autoridades somalíes para que tercien y faciliten su liberación.

En un contexto tan complejo y peligroso MSF ha debido plantearse nuevas estrategias y modelos de trabajo operativo, como la llamada gestión remota, la mejora de los análisis de riesgo o la necesidad de un enfoque de largo plazo para la tarea humanitaria. Ello está permitiendo, por el momento, continuar trabajando para paliar las necesidades de las numerosas víctimas de esta situación.

Mirando al futuro

¿Retos?, sin duda innumerables. Pero el primero y más importante es el de continuar, mantenerse, no abandonar, luchar y convencer de que la acción humanitaria es necesaria y que debe seguir en tiempos de crisis pues, si no, la recuperación posterior será más difícil. Recuperar los lazos con la sociedad civil española es una tarea urgente que debemos abordar todos los actores humanitarios. ¿No hemos defendido y defendemos el concepto de resiliencia? Pues seamos resilientes.

Francisco Rey Marcos
Jesús A. Núñez Villaverde
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2012

.Capítulo 1.

Balance internacional de 2011-12: apuntes en negro de un descenso sin paracaídas*

*

Capítulo elaborado por
Jesús A. Núñez Villaverde,
Codirector del IECAH.

1

Introducción

Aun empeñándose en mirar al periodo analizado en estas páginas con perspectiva esperanzadora, es innegable que la fotografía resultante está dominada por la negrura de una crisis para la que no se adivina fin a corto plazo. En consecuencia, y sin que por ello quepa olvidar lo que de positivo haya habido en algunos aspectos puntuales, un repaso realista por lo acontecido tanto en España como en buena parte del planeta lleva a la conclusión de que se acentúan los rasgos negativos de un marco internacional que sigue sin actualizar sus mecanismos de toma de decisiones- para adoptar un enfoque preventivo que se adelante al estallido de las crisis, de la violencia o de las catástrofes naturales- y su capacidad de actuación concertada para hacer frente más eficazmente a amenazas y riesgos que nos afectan a todos por igual.

Hoy como ayer, y a pesar de la gravedad de la crisis y de la conciencia de vulnerabilidad creciente en un mundo globalizado, sigue echándose en falta la voluntad política necesaria para activar mecanismos multilaterales más ágiles y más eficientes. El enfoque prioritario sigue siendo el de la mera gestión de los problemas, llevados por un cortoplacismo que se activa selectivamente para atender algunos focos problemáticos- mientras normalmente se mira para otro lado cuando no están en juego intereses vitales de los más poderosos. En consecuencia, la verdadera solución de esos mismos problemas- que obligaría a atender a las causas estructurales que los provocan y a realizar un esfuerzo multidimensional de largo plazo- sigue siendo una asignatura pendiente, a la espera de un mejor momento que no termina de llegar.

Y mientras tanto- a la espera de que cristalice esa voluntad política de cambio de estructuras económicas, políticas y de seguridad periclitadas- se siguen aplicando parches ineficaces e insuficientes en un intento baldío de mantener unos modelos que tanto en el nivel nacional como en el mundial no se corresponden con las necesidades de una humanidad que, desde octubre de 2011, ya sobrepasa los 7.000 millones de personas. Actuando de ese modo no es posible ya ni siquiera recuperar el esplendor del que algunos (una minoría en cualquier caso) gozaron algún día. Por el contrario- sin posibilidad de cambiar unas tendencias negativas que muestran descarnadamente la insostenibilidad de unos modelos que no permiten satisfacer las necesidades de la mayoría de la población mundial y que aceleran irreflexivamente un cambio climático de consecuencias impredecibles-, esa actitud solo nos acerca más a la implosión generalizada, provocada por el colapso de sistemas explotados hasta su agotamiento e impulsada por los que no tienen nada que perder (una abrumadora mayoría).

Ante opciones de ese tipo nos queda, como tantas veces antes en la historia, lamentarnos pasivamente por anticipado de una hecatombe percibida como inevitable- en clave de "destrucción creativa" como algunos prefieren verla-, o adelantarnos para evitar ese punto de no retorno, con respuestas que solo pueden ser multidimensionales y multilaterales por el simple hecho de que ningún actor por separado tiene la más mínima posibilidad de salir airoso del empeño.

2

Mirando hacia dentro...

Visto desde España- y lo mismo cabe decir desde un buen número de países de toda condición- el periodo aquí reseñado está dominado por un profundo sesgo negativo, derivado de una crisis que ya contamina todos los órdenes de la vida. Y lo peor no es solamente el estrago que dicha crisis ya ha causado desde su explosión en 2008, sino la sensación generalizada de que todavía no hemos tocado fondo y de que, en consecuencia, la caída continúa sin que podamos adivinar en qué momento y de qué modo terminaremos por hacerlo. Inmersos en un proceso impuesto por los actores más poderosos de la Unión Europea, el mantra de la austeridad se ha instalado con tal fuerza que quienes la defienden y la gestionan, tanto en los gobiernos nacionales como en las instituciones comunitarias, no se paran en atender los requerimientos de quienes demandan un ritmo menor en el ajuste y una apuesta simultánea por el crecimiento. Tampoco parecen sensibles a una ciudadanía que asiste en primera línea al desmoronamiento de unos modelos de asistencia y protección que los condenan a la exclusión y que, además, ponen en riesgo tanto la satisfacción de las necesidades básicas de un porcentaje creciente de la población como la convivencia pacífica.

Es la gravedad de este proceso lo que obliga a hacer mención en estas páginas- normalmente enfocadas hacia lo que ocurre en el exterior- sobre lo que afecta ya de manera tan directa a la propia sociedad española. Sea como efecto de factores exógenos, sobre los que no tenemos control alguno, o por la mala gestión de unos gobernantes locales que son vistos con creciente desaprobación por la ciudadanía, la impresión general es que hoy parece no haber salida al final del túnel. No solo estamos sufriendo unos recortes generalizados en ámbitos nucleares de la cohesión social de una comunidad- sea en sanidad y educación o en redes sociales básicas para asistir a los más desfavorecidos-, poniendo en peligro la estabilidad estructural de la que gozamos como sociedad desarrollada y agravando el fenómeno de exclusión de una parte creciente de la población. Lo que cabe deducir de lo que acontece ante nuestros ojos- cuando España ya se define como el país de la Unión con mayores niveles de desigualdad- es que se está aprovechando la (innegable) crisis para dar el golpe de gracia a un modelo de Estado de bienestar que ha sido una de las grandes conquistas democráticas y una de las bases principales de la estabilidad. Al ritmo actual de recortes y de debilitamiento de las capacidades anticíclicas estatales nos abocamos a un sistema insoportablemente desigual que genera una polarización altamente inestable y potencialmente conflictiva.

3 ... Sin perder el sentido de la realidad

Aun así, por muy grave que sea la situación española comparada con etapas anteriores de la reciente historia nacional, nada de esto debe hacernos perder de vista que seguimos formando parte del minoritario club de privilegiados a nivel mundial. Con respecto a lo que ocurre ahí fuera conviene, en primer lugar, no dejarse llevar por el catastrofismo paralizante, como si no hubiéramos salido de otras situaciones mucho peores (basta con recordar la postguerra para acallar muchos de los augurios de quienes pueden ser calificados como "nuevos ricos" sin memoria histórica). También conviene evitar el "ombliguismo", que lleva a considerar los problemas propios como los más graves del mundo y que propugna un repliegue total hacia dentro ("primero nosotros"), olvidando que vivimos en un mundo globalizado en el que las fronteras de nada sirven ante problemas que demandan nuestra acción permanente. Hoy ese "nosotros" solo pueden ser los 7.000 millones de seres humanos que habitamos este pequeño y amenazado planeta.

La tentación tribal de cerrar filas es innegable: ante una crisis de esta magnitud la prioridad fundamental debe ser atender a lo que ocurre dentro de cada casa. Pero actuar de ese modo -además de una dejación ética para con los más necesitados- es un pésimo camino para defender los intereses propios. España tiene que defender unos intereses que van mucho más allá de sus fronteras exteriores y, además, ha adquirido unos compromisos internacionales de los que no puede desentenderse repentinamente. Para lo primero sería insensato retroceder hasta épocas ya superadas, creyendo que nuestros intereses se defienden mejor cerrando las puertas al mundo (de donde procederían todos los males) y concentrando la totalidad de nuestras siempre escasas fuerzas en atender a lo que ocurre de puertas hacia adentro.
No hay vuelta atrás: nuestro desarrollo y nuestra seguridad dependen y solo mejoran en la medida que lo hagan el nivel de desarrollo y de seguridad de quienes nos rodean.
Por tanto, por puro egoísmo inteligente, España debe colaborar directamente en promover ese desarrollo y esa seguridad más allá de sus fronteras. Pero es que, por otro lado, su aspiración de seguir siendo considerada un actor relevante en el restringido club de las sociedades desarrolladas (aspirando, por ejemplo, a volver a ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2015) le obliga a una acción exterior más y más activa, empezando por consolidar su imagen como un fiel cumplidor de los compromisos adquiridos.

Entendido de ese modo, tanto la participación en operaciones internacionales de paz como la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria, deben ser consideradas piezas básicas de una estrategia que no puede estar al albur de los vaivenes coyunturales de la situación política o económica. La lucha contra la pobreza, la construcción de la paz y la atención a las víctimas de catástrofes y conflictos son, entre otras, tareas en las que España debe estar permanentemente implicada, consciente de que es así como mejor sirve a sus propios valores y principios y como mejor defiende sus intereses y su imagen. Y no sirve, confundiendo sueños y realidades, repetir machaconamente que España puede retirarse momentáneamente sin

coste alguno, para volver mañana (una vez superada la crisis) a recuperar la misma posición que estaba todavía en trance de consolidar.

Cuando parecía que esos postulados habían quedado ya fijados en la acción exterior española, hoy la crisis está a punto de desbaratar el esfuerzo realizado- que situó a España como uno de los países más activos de la comunidad internacional, tanto en su condición de contribuyente a las operaciones de paz (elevando el techo teórico de aportación hasta los 7.000 efectivos militares) como de donante (con un máximo histórico cercano a los 5.000 millones de euros dedicados a la cooperación al desarrollo). Si esta deriva no se corrige de inmediato, se corre el riesgo de aumentar el deterioro no solo de imagen, sino sobre todo de defensa de intereses propios, sin olvidar que serán muchos los proyectos abruptamente interrumpidos y muchos más los potenciales beneficiarios que verán desatendidas sus necesidades más perentorias.

4 Los hechos siguen mostrando la necesidad de mirar hacia afuera

Mientras España debate cuál debe ser su papel en la escena internacional, la agenda del periodo aquí analizado ha seguido acumulando hechos y datos que demandan una atención preferente. En esencia, como corresponde a los avatares de la vida humana, se entremezclan señales esperanzadoras con otras sumamente inquietantes. Para una potencia media como España, consciente de que en solitario no tiene capacidad alguna para reconducir las dinámicas internacionales en su favor, se impone una estrategia de colaboración activa con otros para potenciar las primeras y para aliviar las segundas.

4.1 Señales promisorias

Entre las señales más promisorias sobresale la profusión de revueltas en diferentes países árabes, impulsadas por la ciudadanía en un generalizado intento por poner fin a regímenes escasamente sensibles a sus demandas y expectativas. Lo que se inició en Túnez en diciembre de 2010, hasta provocar la caída del dictador Ben Ali en enero de 2011, ha ido cobrando fuerza hasta el punto de que hoy otros tres gobernantes han sido igualmente desplazados del poder- Hosni Mubarak (Egipto, febrero de 2011), Muamar el Gadafi (Libia, octubre de 2011) y Abdulá Saleh (Yemen, noviembre de 2011).

Este proceso, todavía inconcluso, debe ser apoyado sin reservas tanto por alinearse con los valores y principios que definen a las sociedades democráticas como por ajustarse perfectamente a las necesidades de unos pueblos que pretenden liberarse de unos regímenes ineficientes, corruptos y represivos. Pero, por la parte que nos corresponde, para ello sería necesario romper con los esquemas que han priorizado la estabilidad como valor fundamental de nuestras relaciones con esos países, apoyando sin apenas reservas a unos gobernantes que han abusado plenamente de amplias prerrogativas en su propio beneficio.

Es principalmente por esta razón- el mantenimiento de un *statu quo* que nos ha resultado favorable desde la descolonización de estos países- por lo que tanto Estados Unidos como los países de la Unión Europea encuentran enormes dificultades para modificar su estrategia. Por una parte, porque arrastramos un balance muy negativo como corresponsables en la configuración de un orden regional que ha apostado por socios impresentables en el pleno sentido del término. Por otra, porque el comportamiento actual también dista de ser el adecuado. En lugar de desmarcarse abiertamente de estos gobernantes y ponerse al lado de quienes pacíficamente demandan un cambio estructural, sigue resultando muy evidente el uso de una doble vara de medida (que, por ejemplo, lleva al silencio cómplice sobre un régimen como el saudí o a la paralizante cautela ante la crisis siria) y el temor por quedarse en el lado equivocado cuando se resuelvan de algún modo las movilizaciones actuales en estos países.

En definitiva, no hay nada decidido todavía en un proceso que presenta rasgos alentadores junto a otros más sombríos, teniendo en cuenta que de los 22 países árabes todavía en 18 no se ha producido ningún cambio sustancial ni de régimen ni siquiera de caras en las esferas de poder. Sea como sea, son los habitantes de los países árabes quienes deben protagonizar este decisivo cambio. Los demás solo podemos, en el mejor de los casos, acompañarlos en su marcha para consolidar procesos hoy aún incipientes.

A ellos les corresponde encontrar el acomodo adecuado de la vertiente política del islam en sus nuevos marcos de organización de la vida nacional y crear las condiciones para que emerjan sociedades abiertas y representativas de la diversidad que atesoran. En su empeño se enfrentan a fuertes resistencias internas, con actores interesados en mantener sus privilegios y en seguir capitalizando su dominio a expensas de sus conciudadanos. Esto no hace imposible la tarea, pero obliga a extremar las cautelas para evitar, desde dentro y desde fuera de estos países, que se frenen los avances democráticos.

A nosotros nos toca realizar un mayor esfuerzo en términos de coherencia, superando el error de confundir la estabilidad con el apoyo a regímenes muy imperfectos en todos los terrenos. Podemos dar por descontado que el proceso será muy complejo y que existen riesgos muy serios para que descarrile o termine dominado por quienes no desean la democracia. También podemos suponer que el islamismo político será un actor significativo en la nueva ecuación política; pero eso no puede servir de argumento para seguir aferrados a fórmulas que condenan a esos países al subdesarrollo y a nosotros a la vergüenza de no estar a la altura de los valores y principios que decimos defender.

A la hora de pensar en un futuro digno para estas sociedades, interesa también recordar que no se trata de países pobres, sino empobrecidos como resultado de una pésima gestión de los asuntos públicos por parte de unos gobernantes únicamente preocupados de sus intereses corporativos (y avalados por unas potencias occidentales escasamente sensibles a las demandas de unas poblaciones excluidas de los beneficios de esos desiguales sistemas). Por el contrario, disponen de un notable capital humano y de abundantes recursos alimentarios (agricultura y pesca, por destacar algunos), minerales (fosfatos, hierro…) y energéticos (petróleo y gas) como para poder emprender procesos de desarrollo capaces de atender a las necesidades de los 350 millones de personas que los habitan. El bienestar y seguridad de estas sociedades en un contexto plenamente democrático es una aspiración que está a su alcance. Pero, a la vista de lo sucedido en estos últimos dos años, sería ilusorio creer que ésa es la hipótesis más probable.

4.2 Señales inquietantes

De un tono muy distinto es el conjunto de datos que emanan, por ejemplo, de los diferentes informes anuales sobre desastres. Así, según el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), en 2011 se registraron 302 catástrofes naturales que afectaron a un total 206 millones de personas (de las cuales fallecieron no menos de 30.000), con Asia como la región más afectada (en la medida en que allí se localizaron el 45% del total y el 89% del número total de víctimas). Más allá del volumen global de personas afectadas y de la diferente respuesta dada a cada una de esas crisis, lo más relevante quizás sea el hecho de que estos organismos coinciden en confirmar que el número de catástrofes aumenta (sin que la Conferencia sobre el Cambio Climático de Durban, en diciembre de 2011, haya aportado decisiones que auguren un pronto cambio de tendencias). También concluyen sus análisis con un innegable pesimismo, al sostener que la comunidad internacional está al límite de su capacidad de respuesta con los medios actuales disponibles.

Por lo que respecta al ámbito de la violencia, la Escola de Cultura de Pau (escolapau.uab.cat) aporta los datos principales en su reconocido Informe Alerta 2012. En síntesis, continúa aumentando el número de conflictos armados abiertos en 2011 (con un total de 40) y el de focos de tensión política y social (90), con África (Libia, RD Congo, Somalia y Sudán del Sur especialmente) y Asia (con Afganistán, Irak, Pakistán y Siria a la cabeza) como escenarios principales. Asimismo, de los 40 procesos de paz en marcha, en el 21% ha habido avances sustanciales o incluso se han terminado, mientras que un 41% se enfrentan a serias dificultades y un 18% han tenido retrocesos notables. Junto a muchos otros defectos en la gestión de estos conflictos, destaca por sí solo el hecho de que en 30 de ellos ni la ONU ni la Unión Europea han decretado ni siquiera un embargo de armas como medida de sanción a los beligerantes. Este simple dato sirve para constatar la falta de voluntad política, la incoherencia y la selectividad con la que la comunidad internacional tiende a comportarse en relación con la gestión de la violencia. Si a esto se suma el fracaso cosechado en julio pasado en la negociación para aprobar un tratado internacional que regule el comercio de armas ligeras y pequeñas, podemos hacernos una idea más precisa del camino que

todavía queda por recorrer para que el enfoque preventivo de la construcción de la paz termine por asentarse.

En definitiva, por mucho que en el pasado año el sistema de Naciones Unidas activara el mayor volumen de financiación consolidada de su historia en ayuda humanitaria (5.700 millones de euros) y que se mantengan activas 16 operaciones de paz en cuatro continentes, la percepción generalizada es la de que no hay voluntad política para activar los medios necesarios para prevenir desastres y para mejorar en suficiente medida la coherencia y la eficiencia de las actuaciones multilaterales para evitar la violencia o para ponerle fin. Y eso también es aplicable a la Unión Europea- veinte años después de la creación de su Oficina de Acción Humanitaria (ECHO), a la que se ha ido añadiendo la protección civil, y cuando la Comisión Europea ya dispone de una Comisaria de Cooperación Internacional, Acción Humanitaria y Respuesta a las Crisis-que sigue sin actualizar su Estrategia Europea de Seguridad (diciembre de 2003) y sin lograr que la Política Común de Seguridad y Defensa sea algo más que un concepto teórico desde la aprobación del Tratado de Lisboa.

De todas formas, en un último apunte de balance de esta etapa, no ha sido la violencia lo que más ha destacado negativamente a lo largo de este pasado año, sino la ocurrencia de dramas humanos derivados, en el primer caso, de un fenómeno natural asociado a Fukushima (como consecuencia del maremoto que terminó por colapsar el sistema nuclear japonés) y, en el segundo, de la peor hambruna registrada en los últimos 60 años, que ha afectado a no menos de 13 millones de personas localizadas en varios países del Sahel africano. En ambos casos, y a pesar de la enorme diferencia que hay entre un país con el nivel de desarrollo de Japón y los países africanos afectados por la sequía (primero) y la hambruna (después), se han vuelto a repetir errores de evaluación, mentiras flagrantes para ocultar esos errores, aumentando el riesgo para la población afectada, y falta de respuesta adecuada a la magnitud de los desastres. O lo que es lo mismo, se ha vuelto a demostrar que seguimos empeñados en tropezar reiteradamente en las mismas piedras, sin extraer las necesarias lecciones aprendidas de experiencias anteriores.

El periodo analizado en estas páginas se cierra al menos con la señal esperanzadora de que se acaban de iniciar las negociaciones para poner punto final al largo conflicto que sufre Colombia. Solo queda confiar en que en esta ocasión los negociadores tengan suficiente altura de miras para superar los enormes obstáculos que, a buen seguro, van a encontrar en su camino hacia la paz.

.Capítulo 2.

Cubrir las necesidades humanitarias en un mundo peligroso: lo que nos dicen las tendencias de financiación*

*
Capítulo elaborado por **Lydia Poole,**
Responsable de Programa, Global Humanitarian
Assistance, Development Initiatives.

Traducido por Irene Arcas Mantas

1

Introducción

El mundo parece que se está convirtiendo en un lugar incierto y peligroso, particularmente para aquellos que viven en estados frágiles y en estados afectados por conflictos, donde la incidencia de pobreza es alta y donde los desastres naturales suceden con frecuencia.

La forma en la que la respuesta internacional ha hecho frente a los desastres en los últimos dos años nos da motivos para preocuparnos por la habilidad del sistema humanitario internacional para responder y adaptarse a un mundo impredecible y peligroso.

La buena noticia es que en 2011 y 2012, menos personas se han visto afectadas por desastres y la respuesta económica internacional ha permanecido relativamente estable.

Sin embargo, la respuesta económica parece haber reducido su capacidad para responder a las necesidades económicas expresadas mediante los llamamientos de financiación. En el proceso de llamamientos consolidados de la ONU (CAP), las necesidades de financiación no cubiertas se han ampliado en un 10% en los últimos diez años. Los llamamientos no CAP y los llamamientos de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) también han estado peor financiados en 2011 que en la media de los últimos cinco o diez años.

Aún sabemos muy poco sobre si estamos cubriendo las necesidades de las personas en crisis, tanto de aquellas personas objeto de grandes llamamientos de financiación como de aquellas personas no contabilizadas afectadas por crisis y, probablemente, desasistidas.

Y mientras la "resiliencia" es la actual consigna política, la inversión económica permanece muy orientada hacia la respuesta que, en muchos ejemplos recientes, ha demostrado no ser oportuna ni proporcional a las necesidades.

2

La respuesta económica internacional

La financiación de los donantes del CAD de la OCDE aumentó en mil millones de dólares en 2010 -aumento que se debió al incremento en el gasto dirigido a las principales crisis en Haití y Pakistán- y después volvió a caer 266 millones de dólares hasta los 12 mil millones de dólares en 2011. La financiación de otros gobiernos no pertenecientes al CAD de la OCDE aumentó en 156 millones de dólares en 2010 y disminuyó en 229 millones de dólares en 2011.

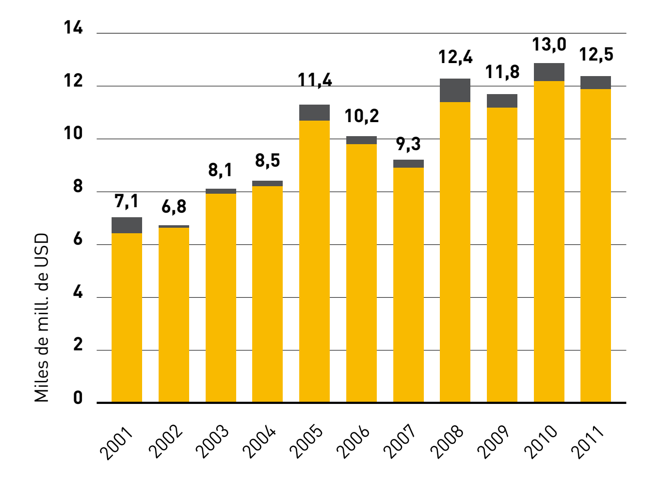
*f*1

Ayuda humanitaria de los gobiernos donantes, 2001-2011
Fuente: Development Initiatives, en base a los datos del CAD OCDE y FTS UNOCHA

Nota: los datos de los miembros del CAD de la OCDE incluyen sus contribuciones de ayuda humanitaria bilateral más la AOD al ACNUR, UNRelief, UNRWA y PMA hasta 2010. Los datos para 2011 son una estimación basada en los datos parciales preliminares y la estimación de las contribuciones de AOD al ACNUR, UNRWA y PMA. Los datos de los miembros del CAD OCDE están basados en los precios constantes de 2010. Los datos de los miembros no pertenecientes al CAD OCDE incluyen toda la ayuda humanitaria de los otros gobiernos.

Teniendo en cuenta las indicaciones que tenemos del llamamiento de la ONU –que la demanda de financiación humanitaria cayó en 2011- la respuesta de financiación de los gobiernos ha sido sorprendentemente estable.





Más incluso si consideramos el contexto con las tendencias generales de la AOD de los miembros del CAD de la OCDE, que se redujo un 3% en términos reales en 2011, y donde el impacto de la austeridad económica sobre el gasto gubernamental se está empezando a notar.

Los gobiernos donantes y la UE aportaron 99 mil millones de dólares en ayuda humanitaria para financiar 10 años comprendidos entre 2001 y 2010, siendo el 95% del total de este periodo proporcionado por los 24 miembros del CAD de la OCDE.

A pesar del entusiasta debate político sobre el creciente papel de la cooperación Sur-Sur, según los datos disponibles las contribuciones totales de ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD de la OCDE están creciendo relativamente despacio y están siguiendo un patrón volátil.

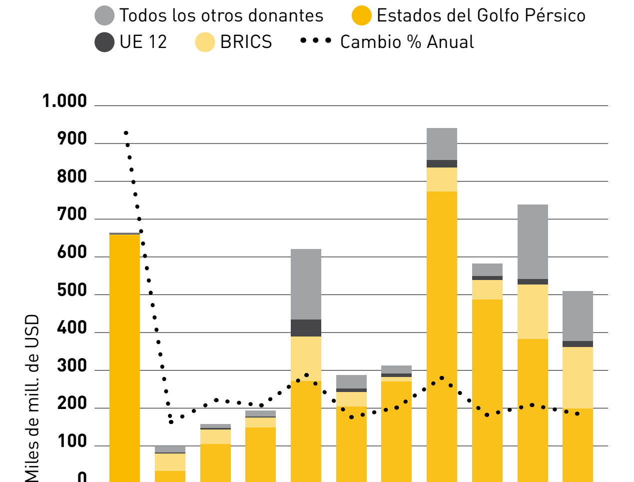
La división dentro de los donantes individuales está evolucionando de forma constante y desde la crisis económica y financiera de 2008, Estados Unidos ha aportado una amplia proporción del total. Esta creciente confianza de Estados Unidos añade un elemento más de imprevisibilidad desde que el presupuesto de Asuntos Internacionales de EEUU debe ser discutido anualmente entre los comités de asignación, el Senado y el Congreso.
Los retrasos en este proceso, o grandes cambios en los niveles de gasto, pueden tener importantes implicaciones para el sistema humanitario internacional.

*f*2

Ayuda humanitaria de los gobiernos fuera del grupo del CAD OCDE, 2001-2011
Fuente: Development Initiatives en base a FTS OCHA ONU.

Nota: UE 12 incluye Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. BRICS incluye Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica. Los Estados del Golfo incluyen Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí y Qatar.





*f*3

Porcentajes de la ayuda humanitaria total proporcionada por los gobiernos, 2007-2011
Fuente: Development Initiatives, en base a los datos del CAD OCDE y FTS OCHA ONU.



2007		2008		2009		2010		2011*	
Estados Unidos	29%	Estados Unidos	31%	Estados Unidos	33%	Estados Unidos	33%	Estados Unidos	37%
Instituciones UE	15%	Instituciones UE	13%	Instituciones UE	12%	Instituciones UE	11%	Instituciones UE	14%
Reino Unido	7%	Reino Unido	6%	Reino Unido	8%	Reino Unido	6%	Reino Unido	9%
Alemania	6%	Alemania	5%	Alemania	5%	Alemania	5%	Japón	6%
Países Bajos	5%	Países Bajos	4%	Suecia	5%	Suecia	5%	Suecia	6%
Suecia	5%	Suecia	4%	España	4%	Japón	4%	Alemania	5%
Noruega	4%	España	4%	Países Bajos	4%	Canadá	4%	Noruega	4%
España	3%	Arabia Saudí	4%	Noruega	3%	España	3%	Canadá	4%
Francia	3%	Noruega	3%	Australia	3%	Noruega	3%	Australia	4%
Canadá	3%	Canadá	3%	Canadá	3%	Países Bajos	3%	España	3%
Todos los otros donantes	21%	Todos los otros donantes	22%	Todos los otros donantes	21%	Todos los otros donantes	21%	Todos los otros donantes	8%

*Nótese que los datos de 2011 de los miembros del CAD OCDE son preliminares.

Mientras, varios gobiernos europeos como Países Bajos, España, Irlanda, Austria y Grecia (muchos de los cuales están implementando medidas de austeridad económica), han experimentado tres años de reducciones en su gasto humanitario entre 2008 y 2011.

La financiación privada ha demostrado ser sensible a los aumentos en las necesidades humanitarias y, según los primeros datos, ha permanecido optimista en 2011. La financiación privada creció en un 70% (2.400 millones de dólares) en 2010 y, a pesar de la reducción de 2011, los niveles permanecieron por encima de los del año 2009 a 4.600 millones de dólares.

f4

Respuesta humanitaria internacional, 2006-2011

Fuente: Development Initiatives, en base a los datos del CAD OCDE y FTS OCHA ONU, informes anuales e investigación de Development Initiatives.

Nota: Todas las cifras de 2011 son estimaciones preliminares. Las cifras de las contribuciones privadas para 2006-2010 están basadas en nuestra propia investigación de un grupo de ONG, agencias de la ONU y Organizaciones de la Cruz Roja; la cifra de 2011 es una proyección preliminar basada en la extrapolación de los porcentajes de financiación privada a MSF en 2011.

Las contribuciones particulares proporcionaron más del 75% de esta financiación entre 2006 y 2010 y las indicaciones de las ONG que participaron en nuestra investigación sugieren que los particulares privados que donaron a las crisis más importantes en 2010 se han contenido. MSF consiguió cerca de un millón de nuevos donantes, la mayoría de los cuales fueron socios regulares dos años después de la crisis.

3 Cubrir las necesidades

Los llamamientos de financiación humanitaria siguen siendo nuestro mejor (aunque parcial y defectuoso) barómetro para saber cómo estamos cubriendo las necesidades humanitarias. A pesar de la aparente resiliencia en los niveles generales de financiación humanitaria, los niveles de financiación para cubrir las necesidades dentro de los principales llamamientos humanitarios fueron comparativamente más bajos en 2011, y en el caso de los CAP, se produjo una tendencia a la baja a largo plazo.

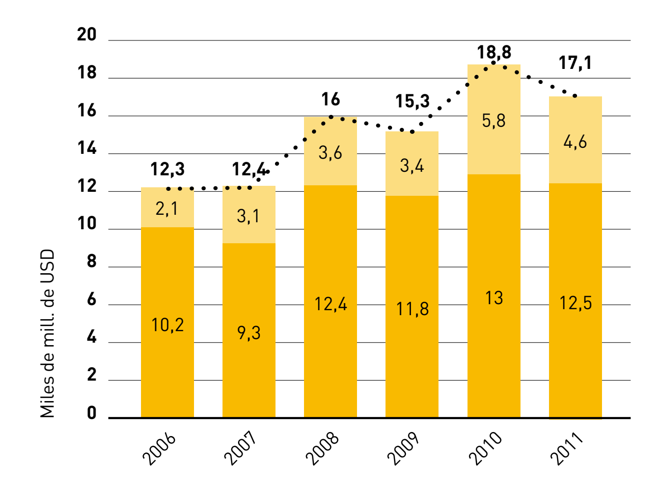
La proporción de necesidades de financiación humanitaria dentro del llamamiento CAP de la ONU que no se cubrieron en 2011 fue mayor (38%) que en ningún año desde 2001, a pesar de la disminución general de las solicitudes. Los llamamientos de la ONU fuera del CAP en 2011 se financiaron solo hasta el 37%, bastante por debajo de la media del 46% en los años 2001-2011. Los llamamientos del CICR en 2009 y 2010 tienen necesidades no cubiertas del 17% y el 21% respectivamente, en comparación con tan solo el 11% y el 10% de los dos años anteriores. Las solicitudes de los llamamientos de financiación de la FICR solo se cubrieron en un 50% en 2011, frente a la media del 67% del periodo comprendido entre 2006 y 2011.

f5

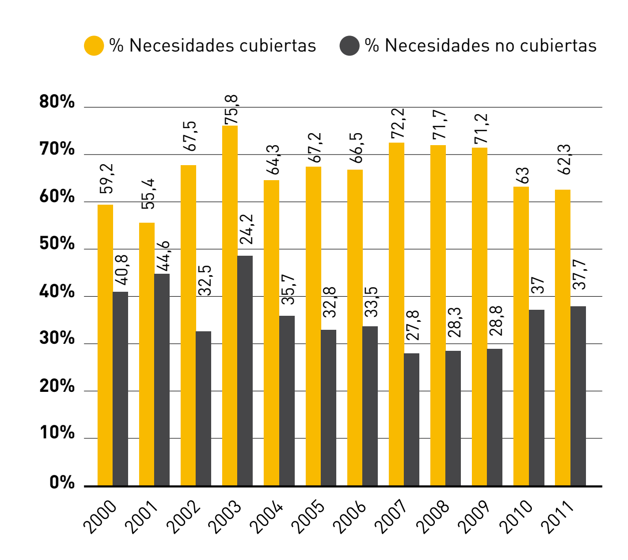
Necesidades cubiertas y no cubiertas del llamamiento de ONU como porcentaje de las solicitudes revisadas, entre 2000 y 2011

Fuente: FTS OCHA ONU.









La tendencia en la financiación de los llamamientos de financiación humanitaria es preocupante, a pesar de que la resiliencia en los niveles generales de financiación sugiere paradójicamente una historia algo diferente. Lo que es realmente importante es si estamos cubriendo las necesidades humanitarias y todavía no tenemos información precisa para responder a esta pregunta. Aún no sabemos cuántas personas necesitan qué tipo de ayuda y dónde están. Por tanto, no podemos saber en qué medida estamos cubriendo las necesidades de esas personas o qué impacto a largo plazo están teniendo nuestros esfuerzos.

4 Rapidez

La respuesta de los donantes internacionales a los claros signos del gran desastre del Cuerno de África en 2011 no se hizo efectiva hasta que la crisis había alcanzado una gran magnitud, poniendo en cuestión la habilidad de la arquitectura del sistema internacional para responder a crisis humanitarias de forma rápida.

En junio de 2011, solo se había cubierto el 28% de las necesidades de financiación de los llamamientos consolidados de la ONU para Somalia. Unas pocas semanas después, se declaró la hambruna y la financiación comenzó a llegar rápidamente al llamamiento.

Los donantes mostraron falta de voluntad para responder a una valoración de necesidades que estaba centrada en el riesgo y en la posibilidad de efectos más que en necesidades humanitarias manifiestas. Con el fin de avanzar en este patrón reactivo, nuestro pensamiento sobre cómo conceptualizar las necesidades humanitarias tendrá que cambiar de tal modo que se incorpore la evidencia del riesgo y la valoración de la probabilidad de que ocurra el desastre del mismo modo que si se tratase de las consecuencias humanas de un desastre que ya se ha manifestado.

5 Proporcionalidad

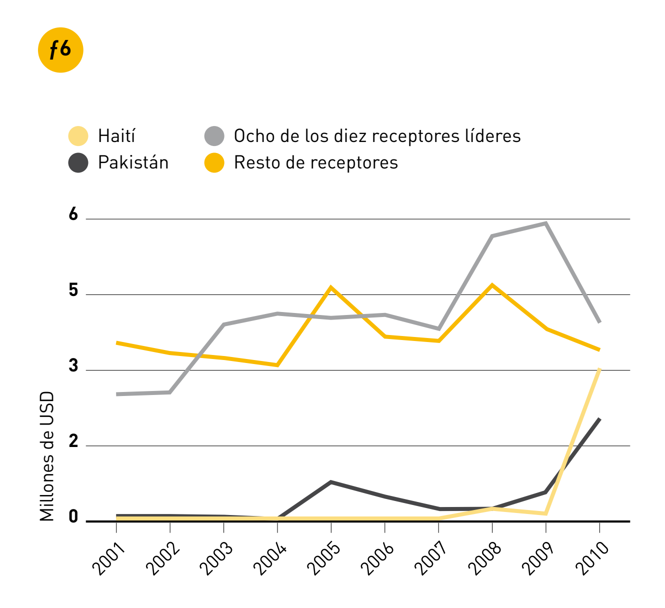
La distribución de financiación humanitaria entre los países receptores se ha mantenido relativamente estable durante los últimos años. Sudán fue el principal líder durante cinco años consecutivos entre los años 2005 y 2009. Sin embargo, esto cambió en 2010 cuando Haití y Pakistán recibieron grandes volúmenes de fondos. La financiación para estas emergencias no parece haber sido adicional, pues los datos sugieren que las principales emergencias de 2010 han atraído fondos en detrimento de las emergencias de menor escala.

Los tres receptores principales suelen recibir en torno al 30% del total de los fondos de los países receptores (incluido 2005). Pero en 2010, este dato creció al 49%. El resto de receptores vieron cómo descendieron no solo sus porcentajes con respecto al total, sino también los volúmenes recibidos.

f6

Volúmenes de ayuda humanitaria entre los receptores líderes y el resto, 2001-2010
Fuente: Development Initiatives, en base a los datos del CAD OCDE y FTS OCHA ONU.

En el gráfico se observa que la respuesta de financiación a las crisis de 2010 está más centralizada. En Haití en 2010, una persona afectada recibió 1.022 dólares en comparación con los escasos 34 dólares de una persona afectada en Chad.



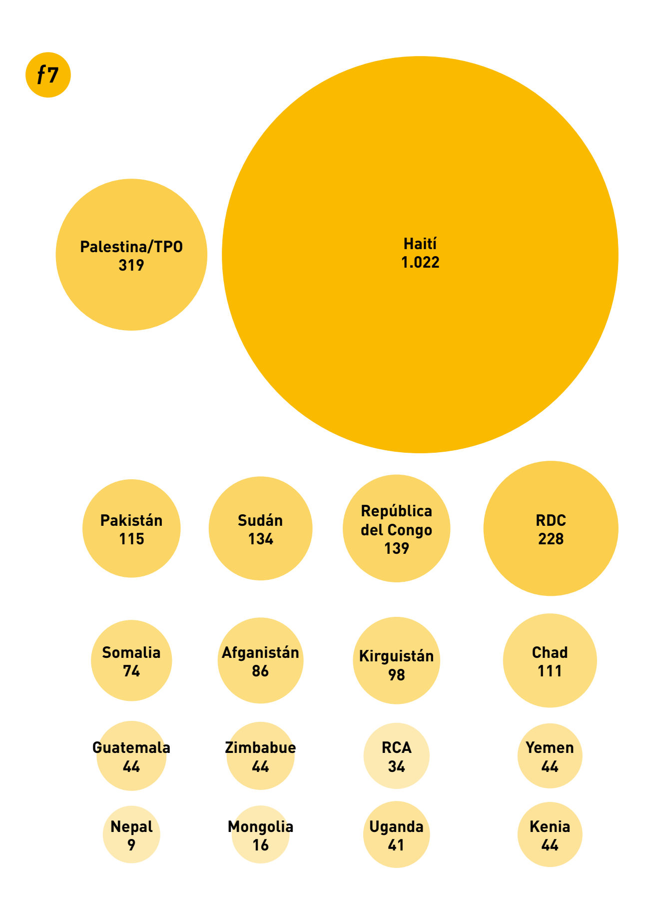
f7

Ayuda humanitaria internacional por beneficiario de los llamamientos CAP de la ONU en 2010 (dólares por persona)
Fuente: Development Initiatives, en base a los datos de los llamamientos CAP de la ONU, CAD OCDE y FTS OCHA ONU.

Un persona afectada en Haití no solo recibe mucha más financiación de ayuda humanitaria internacional por persona que cualquier otra persona afectada por una crisis; la financiación para los "mega desastres" de 2010 parece haberse distribuido en el gasto de otras crisis con menor perfil que tuvieron difícil mantener una financiación constante durante los primeros años.

En 2010, los llamamientos consolidados dentro del llamamiento CAP de la ONU, (y que representan las necesidades de algunas de las crisis crónicas más importantes), experimentaron en conjunto una reducción de 11% en la cuota de sus necesidades de financiación.

Las respuestas colectivas a las crisis de Haití y Pakistán impactaron en las personas afectadas por crisis en otras partes del mundo, pero también estimularon una serie de reflexiones y una agenda para el cambio dentro del propio sistema humanitario, especialmente, en la creación de la Agenda de Transformación del IASC.



La Agenda de Transformación del IASC

En diciembre de 2011, el IASC adoptó la Agenda de Transformación, que se suma al proceso de reforma humanitaria iniciado en 2005. Sin embargo, tiene su origen en el conocimiento de los fallos y la débil actuación de la respuesta multilateral a las crisis de Haití y Pakistán 2010 y el reconocimiento de que las grandes crisis complejas como estas son cada vez más probables.

La Agenda de Transformación se centra en tratar de conseguir un mejor liderazgo, mejor rendición de cuentas y mejor coordinación con el fin de incrementar la puntualidad y la eficacia de la respuesta colectiva a una crisis. A día de hoy, la Agenda explica una serie de medidas prácticas para mejorar la respuesta colectiva de cara a las crisis complejas, entre las que se incluyen un conjunto de protocolos e inversión en liderazgo de emergencia y personal de coordinación. También existen una gran variedad de medidas prácticas para mejorar el liderazgo y la coordinación en emergencias, entre las que se incluye un énfasis más específico en las circunstancias y los límites bajo los que en enfoque de clusters se debería emplear para proporcionar resultados y evitar quedarse estancado en su propio proceso.

La Agenda de Transformación propone muchos enfoques prácticos para mejorar la respuesta colectiva a las crisis humanitarias. Sin embargo, lo que está menos elaborado es la forma en la que mejorar la rendición de cuentas y, en particular, cómo se involucrará a las personas afectadas y los actores locales en determinar los objetivos estratégicos, el tipo de respuesta y en proporcionar información sobre la actuación en relación a dichos objetivos.

6 Invertir para construir resiliencia

Estamos en el camino para conseguir el ODM 1 de reducir a la mitad el número de personas que viven en absoluta pobreza en 2015, pero mientras en muchas partes de mundo se están haciendo grandes logros en la reducción de la pobreza, los lugares afectados de forma regular por crisis tienden a ser dejados de lado.

Muchos de los principales receptores de ayuda humanitaria se caracterizan por tener crisis complejas, y sus países generalmente sufren conflictos y tienen capacidad limitada para hacer frente a los desastres. De los diez principales receptores de ayuda de 2001 a 2010, nueve se consideran estados frágiles, y todos se han visto afectados por conflictos de 5 a 10 años.

En 2009, el 68% del total de ayuda humanitaria oficial fue recibida por países considerados receptores de larga duración; por ejemplo, países que reciben una cantidad superior a la media del total de su AOD en forma de ayuda humanitaria para un periodo de 8 o más años durante los últimos 15 años.

Se ha dejado en manos de los actores humanitarios el compromiso con la mayoría de los lugares que más retos planteaban –Somalia, Sudán, RDC-. Sin embargo, las inversiones humanitarias suelen ser, en comparación, demasiado pequeñas y no pueden hacer frente a las causas y no pueden hacer frente a las causas raíz o construir resiliencia a las crisis de forma aislada.

Construir resiliencia en crisis en estos lugares es la forma más eficiente y eficaz de prevenir el sufrimiento y proteger los medios de vida, pero solo una pequeña cantidad de los recursos internacionales se invierten de forma específica en construir resiliencia.

El énfasis en dónde colocamos nuestro esfuerzo económico para hacer frente a las crisis humanitarias requiere algunos ajustes. No solo respondemos tarde, sino que solo destinamos el 4% de la ayuda humanitaria a prevención y preparación ante desastres y menos del 1% a ayuda para el desarrollo.

7 Perspectivas de futuro

Mientras que la respuesta económica a las crisis humanitarias se ha mantenido alta durante todo el año 2011, las perspectivas de futuro son inciertas, con los principales gobiernos donantes haciendo recortes en su gasto humanitario y la respuesta financiera cada vez más lejos de cubrir las necesidades de financiación. Al mismo tiempo, las actuales tendencias tanto de las crisis como de la vulnerabilidad nos indican que el impacto humano de los desastres y la necesidad de respuesta pueden seguir siendo elevados.

Los altos precios de los alimentos, la volatilidad de los mercados y la creciente amenaza de los peligros relacionados con el cambio climático nos dicen que un gran número de personas, especialmente los más pobres y los que viven en estados frágiles y afectados por conflictos, son más vulnerables a las crisis.

Los precios de los alimentos y la energía a nivel internacional siguen siendo volátiles y la perspectiva es que sigan estando altos. Para aquellos países que dependen de las importaciones de alimentos, esto deja a las personas más pobres que invierten gran cantidad del dinero familiar en los alimentos, extremadamente vulnerables a estos cambios.

f8

Cambios en los precios de las materias primas, 1990-2012

Fuente: Development Initiatives en base al Monitor Económico Global del Banco Mundial.

Nota: Los índices del precio de la energía y de los alimentos muestran una variación desde 2005, donde el valor del índice está fijado en 100 dólares.

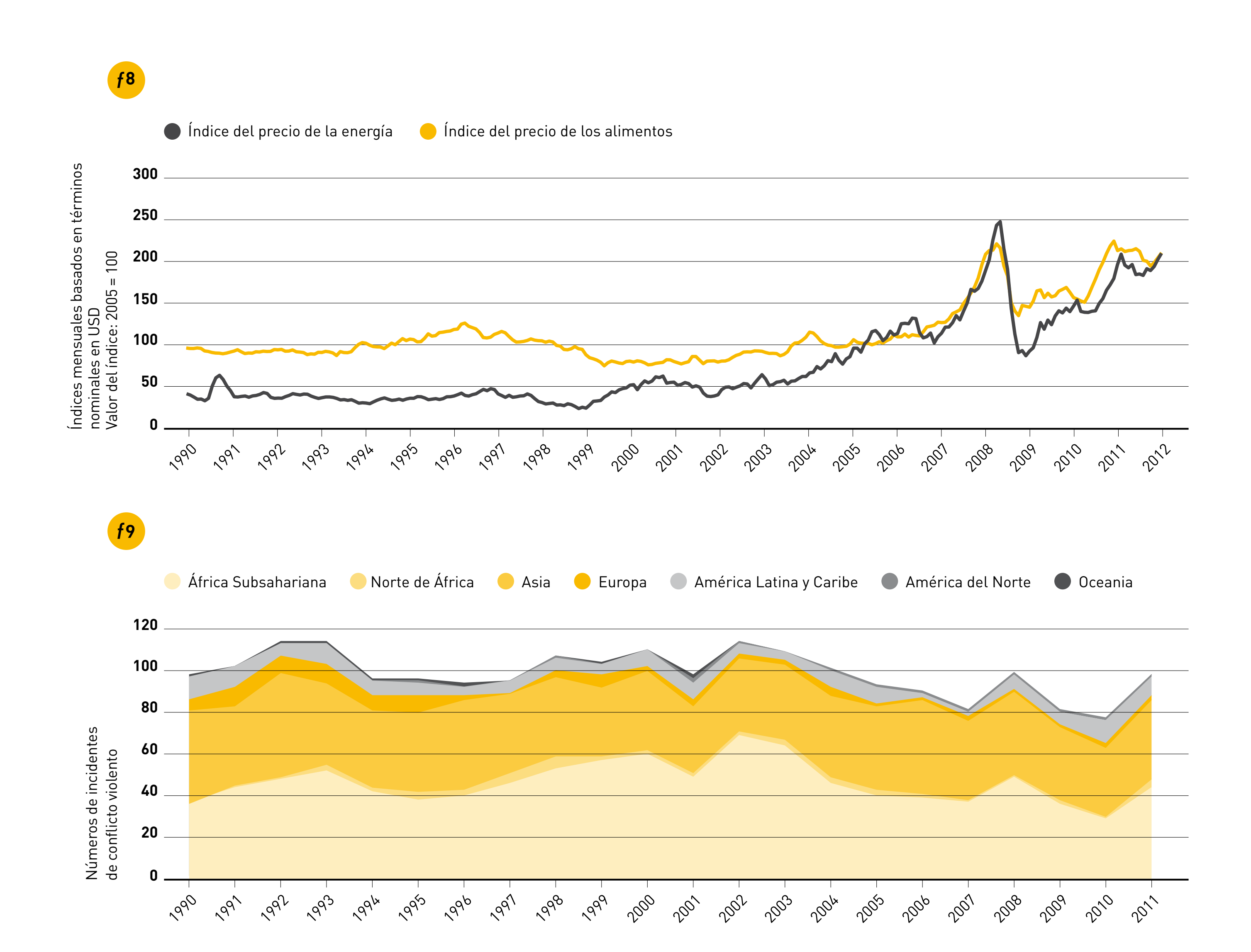
Los conflictos armados, que han tenido una tendencia decreciente en 2009 y 2010, experimentaron un incremento en 2011, principalmente en África Subsahariana.

f9

Número de conflictos activos por región mundial, 1990-2011

Fuente: Development Initiatives, basado en el Programa de Datos de Conflicto de Uppsala (UCDP), incluidos UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset v.4-2012, UCDP Non-State Conflict Dataset v. 2.4-2012 y UCDP One-sided Violence Dataset v 1.4-2012.

En lo que respecta a los desastres naturales, las sequías y las inundaciones afectaron a un gran número de personas entre 1990 y 2011, y la incidencia de ambas ha aumentado. La media de incidentes de inundaciones y sequías en el periodo de diez años de 2000-2009 fue un 100% y un 28% mayor respectivamente en comparación con el anterior periodo de 10 años.



ƒ10

Número total de personas afectadas por tipo de desastre natural, 1999-2011 (millones de afectados)

Fuente: EM-DAT: Base de datos del OFDA/CRED data version: v12.07.

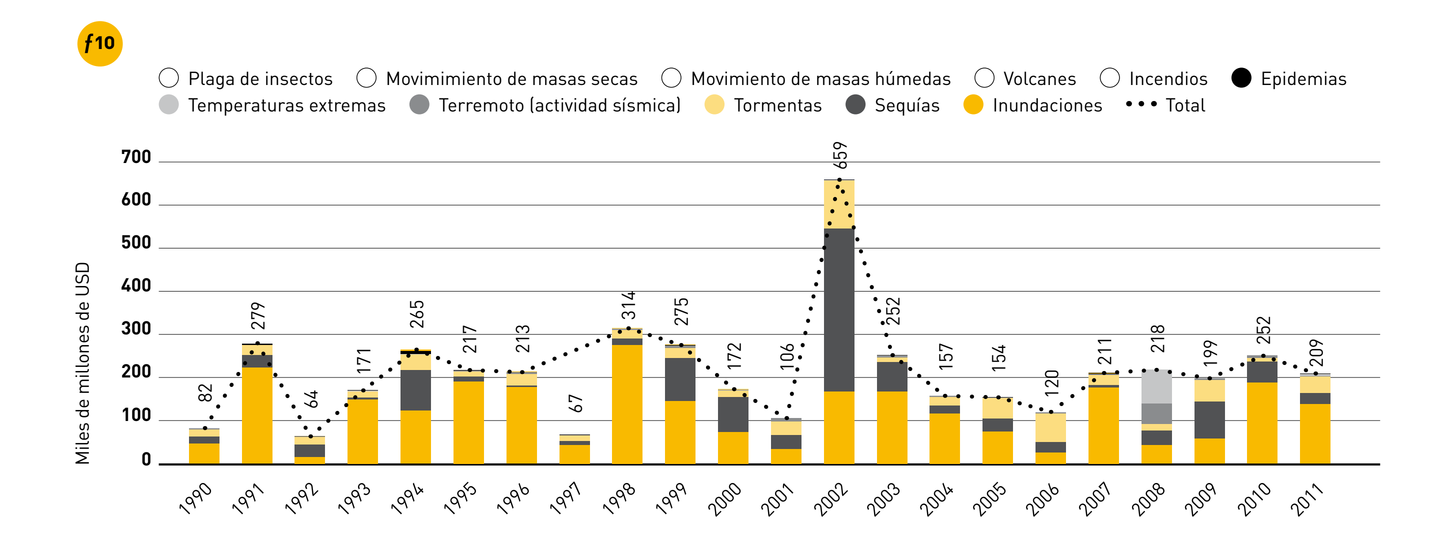
En un mundo cada vez más complejo, interdependiente y urbanizado existe una creciente probabilidad de que se produzcan desastres con un gran impacto económico y humano. El terremoto y tsunami del noreste de Japón en 2011 y el subsiguiente daño a la planta de energía nuclear Daiichi de Fukushima, con importantes costes humanos y económicos, es un claro ejemplo.

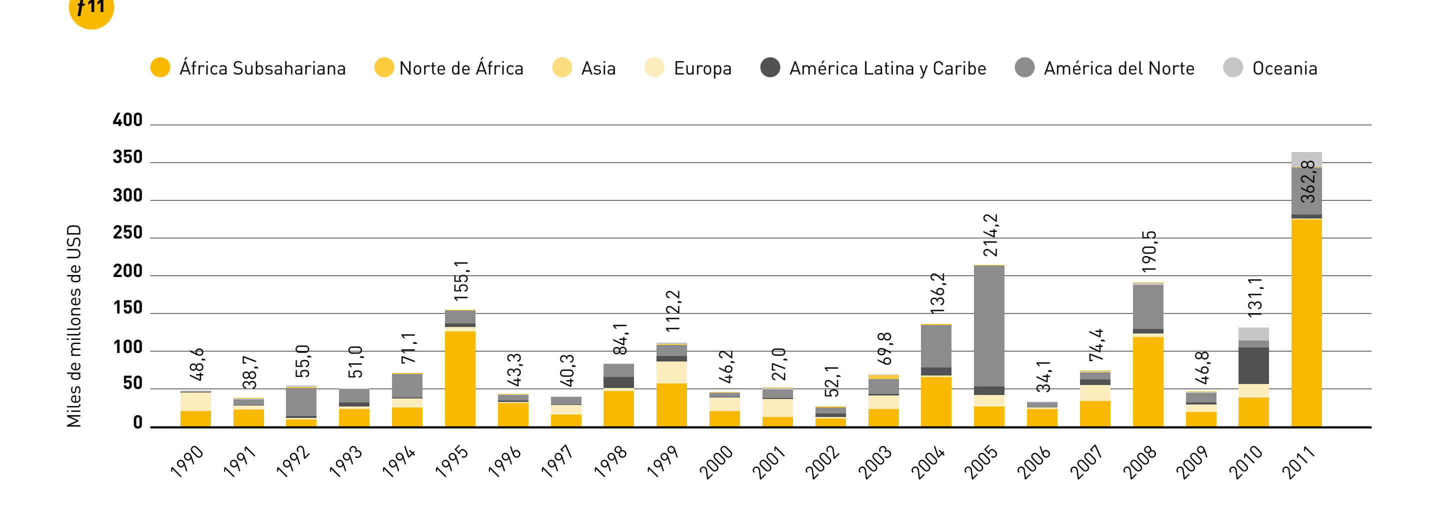
ƒ11

Coste económico de los daños de los desastres naturales por regiones, 1990-2011

Fuente: EM-DAT: Base de datos del OFDA/CRED data version: v12.07.

Con el fin de cubrir las necesidades humanitarias en un mundo cada vez más peligroso y complejo, no solo tenemos que ser mejores anticipándonos, preparándonos para y respondiendo a los desastres (con la presión del descenso en los presupuestos de ayuda oficial), sino que debemos utilizar y responder a los recursos disponibles de forma más eficiente. Además, necesitamos desarrollar nuevas asociaciones, incluido el sector privado, y construir sobre las ya existentes, en particular, con comunidades y estados vulnerables y en crisis.





.Capítulo 3.

La acción humanitaria española en 2011-2012*

*
Capítulo elaborado por
Francisco Rey,
Codirector del IECAH.

1 Introducción

Tras años de crecimiento de fondos y de consolidación como instrumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria española comenzó un acelerado proceso de reducción en el año 2010. Sorprendente situación, que ya analizábamos en el anterior Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria, si recordamos que el año 2010 fue el año del terrible terremoto que asoló Haití, o de las grandes inundaciones en Pakistán, entre otras tragedias. Y en esa fuerte tendencia a la disminución de fondos, el año 2011 –último del gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)- supuso una continuidad en esa reducción de la ayuda humanitaria, mucho mayor que la que sufrió el conjunto de la AOD. El año 2012, con la llegada al gobierno del Partido Popular (PP), está suponiendo una aceleración aún mayor de esta reducción y las previsiones para el año 2013, si atendemos a las cifras incluidas en el borrador de Presupuestos Generales del Estado para 2013, pueden suponer, de facto, la práctica desaparición de la ayuda humanitaria pública española y la conversión de España en un donante prácticamente irrelevante en el panorama internacional humanitario. Sin embargo, esta drástica reducción de fondos se ha producido en unos momentos en los que la acción humanitaria española estaba comenzando a dar muestras de madurez con planteamientos sólidos, instituciones públicas y ONG con más capacidades, recursos humanos cada vez mejor preparados, mecanismos de gestión adecuados a este sector, iniciativas de especialización sectorial aceptadas por el conjunto de actores y, en definitiva, un cierto nivel de calidad que comenzaba a ser reconocido internacionalmente. Y que estaba sirviendo, además, para resolver problemas en muchas regiones del planeta. Todo esto, o una gran parte, al menos, puede venirse abajo por los enormes recortes y los letales efectos que están teniendo sobre el sector.

Pero tal vez una de las cosas más preocupantes de los efectos de la crisis económica sobre el mundo de la cooperación en general es que, para mucha gente y en muchos sectores de nuestra sociedad se ha aceptado sin más, sin discusión alguna, que la cooperación y la ayuda humanitaria debían ser las grandes damnificadas por la crisis financiera. Planteamientos simplistas del tipo de ¿cómo vamos ayudar a otros con lo que tenemos aquí? han calado hasta tal punto que la reacción ciudadana ante los recortes, o incluso la desaparición total de fondos de cooperación por parte de algunos ayuntamientos, apenas ha existido. La sensación de que hemos vivido una ensoñación y que la situación nos ha vuelto a la dura realidad se ha extendido entre mucha gente del sector de cooperación y ayuda. Reconociendo esos hechos, el planteamiento de estas páginas y del Informe en su conjunto es algo diferente: negamos la mayor y proponemos medidas para que podamos ir recuperando el compromiso solidario con los que sufren más allá de nuestras fronteras. Poblaciones vulnerables y en peligro de exclusión que son víctimas cotidianas de decisiones que otros han ido tomando para su propio beneficio.

1.1 Algunas pinceladas del contexto

El año 2011 se caracterizó por un agravamiento de las crisis humanitarias y una agudización de los patrones de estas crisis. El aumento del número de desastres provocados por amenazas naturales, su intensidad y el crecimiento del número de personas afectadas han continuado en el año 2011 y primeros meses del 2012, pese a que el número de muertes producidas por desastres no haya aumentado.

Siguiendo los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres), con los criterios convencionales comúnmente aceptados, durante el año 2011 se produjeron 302 desastres naturales de diferente magnitud que provocaron casi 30.000 muertes y afectaron a más de 206 millones de personas en todo el mundo[1]. Más de 106 millones de personas resultaron afectadas por inundaciones y unos 60 millones por sequías. Como en años anteriores, Asia fue el continente más afectado con el 45% de los desastres de gran magnitud registrados en el año y el 89% de las víctimas.

Sin embargo, como veremos en alguno de los textos posteriores, las crisis alimentarias en el Cuerno de África, primero, y en el Sahel después, -que pueden considerarse emergencias complejas, al coexistir con otras

1 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM-DAT.

variables de violencia y fragilidad estatal-, han sido las situaciones que más han movilizado la atención de las organizaciones humanitarias. La vulnerabilidad crónica de estas poblaciones, agravada por fenómenos tanto naturales como antrópicos, se pone de relieve de modo dramático y pone de manifiesto la necesidad de abordar la respuesta a las crisis con enfoques de resiliencia.

2

Visión general de la acción humanitaria española en 2011 y 2012

Más allá del análisis de las cifras, los recortes, la distribución… -que haremos en este y otros artículos posteriormente-, nos interesa destacar que la AH española ha vivido y vive estos años una situación paradójica. Es cierto que fue creciendo en fondos hasta 2009-2010, se alineó con los países más desarrollados a través de su participación en las iniciativas internacionales (como la Buena Donación Humanitaria), incorporó nuevos actores, mejoró sus capacidades técnicas y operativas y elaboró documentos de política pública comprometidos y avanzados. Pero también lo es que no encuentra su lugar en la AOD española y sigue ocupando un papel marginal y, en ocasiones, confuso mientras parece caminar a pasos agigantados hacia la irrelevancia en el conjunto de nuestra cooperación. Y así se manifiesta en los diversos instrumentos de planificación, en la falta de inserción de las cuestiones humanitarias en el conjunto y en la percepción de la AH como algo singular, poco relacionado con el resto.

En el periodo que aquí analizamos se produjo el cambio de gobierno y algunos documentos de posición que analizamos a continuación. Tal vez uno de los procesos más interesantes fue la puesta en marcha de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación española para el desarrollo en el Congreso de los Diputados durante el año 2011, y que concluyó con un informe que, si bien vuelve a situar la AH de una manera algo marginal, sirvió para que sus Señorías conocieran más de cerca las opiniones de algunos de los actores y pudieran entender con más rigor los retos y necesidades del sector. Lamentablemente, en el posterior proceso electoral las cuestiones de cooperación, en general, y las humanitarias, en particular, no tuvieron peso alguno y se constató que salvo honrosas excepciones, las fuerzas políticas solo prestan a estas cuestiones una atención episódica. Y en tiempos de crisis, ni eso.

2.1 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011

El PACI 2011, último elaborado por el gobierno del PSOE, incorpora el capítulo 5 dedicado a la acción humanitaria. En opinión de todos los actores humanitarios eso es algo positivo, en la medida en que volvía a recuperar la atención directa a este componente de la AOD, superando las ausencias de los años anteriores. Afortunadamente, el PACI 2011 sí incluyó referencias a las cuestiones humanitarias y dedica un capítulo específico con varias prioridades transversales, otras operativas y, sobre todo, un apartado dedicado a indicadores orientativos de distribución presupuestaria. Sin embargo, una vez más, pese a que en su contenido se hacían alusiones a la VARD (Vinculación entre la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo) o a la RRD (Reducción del Riego de Desastres), las cuestiones humanitarias aparecían desvinculadas del resto de apartados del PACI y del resto de instrumentos de cooperación. En cualquier caso, el contenido del PACI de 2011 va en línea con el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria y trata de concretar los compromisos asumidos por nuestro país y en especial la Buena Donación Humanitaria.

Desde la perspectiva financiera, el PACI 2011 establecía un presupuesto de 337.469.423 euros de ayuda humanitaria bruta y 218.467.617 de ayuda neta para el año 2011, muy lejos de los resultados finalmente alcanzados.[2]

2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2012

Si en algún documento de la cooperación española se tiene la sensación de que la acción humanitaria no encuentra su lugar en el conjunto de la AOD es en el PACI 2012. Entendemos que el PACI 2012 fue elaborado por el nuevo gobierno del PP con mucha urgencia y en un contexto económico marcado por la crisis y los recortes. Pero dedicar menos de nueve

2 Conviene recordar que el PACI 2010 preveía 385.036.708 euros, cifra que no se alcanzó pero que, sorprendentemente, ya era muy inferior a los más de 456 millones de euros del año 2009.

líneas, en una especie de añadido (el punto IV.6, último del PACI) a las cuestiones humanitarias, enfatizando solo las circunstancias de recorte y estableciendo prioridades geográficas que poco casan con los criterios humanitarios de orientación de la ayuda en función de necesidades, no parece de recibo.

Aludir al reparto de tareas, si fuera citando también la coordinación entre donantes, el papel de OCHA, el respeto a la GHD y los principios humanitarios podría haber sido aceptable. Pero citar simplemente estos criterios sin más contradice los compromisos internacionales firmados por nuestro país y vuelve a una concepción de las cuestiones humanitarias que creíamos ya superada.

La propia elaboración del PACI 2012 ha puesto en cuestión los instrumentos de planificación de la cooperación española y sus ciclos temporales. Es cierto que querer innovar los objetivos en cada ejercicio presupuestario anual, o pretender concretar lo previsto en los Planes Directores o en los Documentos de Estrategia Sectorial se ha mostrado como algo redundante. De ahí que la propuesta del nuevo gobierno de hacer los planes de modo bianual pueda ser considerada como adecuada.

> La reducción del presupuesto en lo tocante a la ayuda humanitaria ha obligado a la Oficina de Acción Humanitaria a reducir el número de contextos en los que la Agencia trabaja. Durante el año 2012 España centrará sus esfuerzos en mantener su presencia en aquellos contextos en los que, siguiendo el principio de reparto de tareas, resulte un donante esencial así como donde ningún otro donante pueda asumir su papel en caso de una retirada de nuestros fondos, centrándonos en programas de ayuda humanitaria en África del Oeste, América Latina, el área Mediterránea y Filipinas así como respondiendo a las emergencias sobrevenidas en la medida en que España disponga de recursos y de valor añadido.

Fuente. Apartado IV.6 del PACI 2012. Acción Humanitaria.

2.3 El proceso de elaboración del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (PD 2013)

El PD 2013 comenzó a elaborarse en los primeros meses de 2012 en un proceso participativo que ha sido criticado por los agentes sociales y en especial por la Coordinadora Estatal de ONGD (CONGDE). La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) lideró el proceso y encargó, con carácter consultivo, documentos de trabajo para los diferentes apartados del PD a expertos y entidades de investigación. El IECAH redactó una propuesta para el apartado de acción humanitaria que se incluye en anexo a este Informe. Simultáneamente, la SGCID elaboró algunos borradores y, finalmente, presentó para discusión pública una propuesta que se "socializó" con los diversos actores de la cooperación durante el mes de octubre de 2012. En todo caso, la CONGDE decidió no participar en este evento como modo de expresar su malestar con la falta de participación que, a su juicio, ha tenido el proceso.

En cualquier caso, en lo referente a la acción humanitaria, los primeros borradores de PD incluían la AH en el apartado ¿Cómo vamos a actuar? La apuesta por la eficacia y la calidad, bajo el epígrafe "Responderemos ante las crisis humanitarias con mayor eficiencia y de manera más focalizada". Esta inclusión en el "cómo" (y no en el "qué") de lo que la ayuda española pretende fue finalmente modificado y la última versión del IV PD corrige el asunto. La mayor parte de los actores implicados en el proceso y también el IECAH hemos tratado de convencer a los responsables de la AECID y de la SGCID de lo inadecuado, entre otras cuestiones, de esta ubicación, consiguiendo finalmente que fueran aceptadas nuestras propuestas. Lo que valoramos como muy positivo en el proceso de diálogo. Junto a esto, la propuesta final del PD aborda la cuestión de la prioridades geográficas de un modo mucho más matizado que en los borradores iniciales.

Pese a ello, el PD 2013-2016 no parece haber resuelto los problemas de inclusión de la AH en el conjunto de los esfuerzos de la ayuda española y esto seguirá siendo un reto de futuro.

2.4 Una mirada a las cifras[3]

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a la acción humanitaria ha experimentado un gran descenso durante el año 2011, lo que no puede ser visto más que de modo preocupante. Se han imputado como acción humanitaria 216.222.293 euros frente a los 356.098.868 de 2010 o los 465.036.825 de 2009. La reducción respecto de 2010 es de casi un 40% y de más del 50% respecto a 2009. Ello supone casi un 7,19 % del total de AOD, algo por debajo de la media de otros años y de la media de los países de la GHD. De ellos, algo más de 120 millones de euros se han canalizado a través de la AECID, lo que supone un avance porcentual significativo.

Pese a todo, lo más importante de lo que está sucediendo, aunque todavía no sea posible proporcionar datos de ejecución presupuestaria real ni de compromisos fijados, son los recortes de los Presupuestos Generales del Estado de 2012 revisados por el nuevo gobierno y las previsiones del borrador de Presupuestos para el año 2013. La reducción de las partidas de ayuda humanitaria es de más del 70%, lo que unido a los recortes anteriores supone un gasto total de ayuda humanitaria de menos de 20 millones de euros para el año 2013[4].

2.4.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio el que canaliza la mayor parte de la ayuda en 2011, con 207.499.017 euros, pese a que se reduce su perfil respecto a los 242 en el 2010. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el apartado siguiente desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID. Muchas de las contribuciones multilaterales que antes se contabilizaban desde el Ministerio de Hacienda se han canalizado a través del FONPRODE por valor de 57.256.186 euros.

3 Los datos han sido extraídos del llamado Volcado de datos de la AOD 2011 que elabora la SGCID (Anterior oficina de la DGPOLDE). En años anteriores hemos confirmado los datos con los de los avances de Seguimiento del PACI que no se han publicado este año.

4 Manejamos los datos con prudencia pues no se conoce aún el documento final de los mismos tras el debate parlamentario.

2.4.2 Otros Ministerios

En el año 2011 se contabilizó por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio un total de 8.333.333 euros como ingreso por una devolución de un crédito FAD vigente desde el año 2003 al que ya hemos hecho referencia en informes anteriores.

Por su parte el Ministerio de Defensa tan solo ha contabilizado 26.338 euros como ayuda humanitaria en el año 2011, correspondientes a la participación de militares de América Latina en cursos de formación, básicamente.

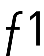
2.4.3 Comunidades Autónomas y Entidades Locales

En un creciente proceso de disminución, las Comunidades Autónomas han contabilizado 12.333.451 euros como ayuda humanitaria y las entidades locales 4.645.590 euros.

3 La acción humanitaria de la AECID en 2011. La Oficina de Acción Humanitaria (OAH) en cifras[5]

Paradójicamente en un escenario de fuerte disminución, durante el año 2011, el presupuesto para ayuda humanitaria gestionado por la OAH ha sido de 120.804.921 euros, experimentando un leve aumento tal y como podemos ver en el siguiente gráfico (gráfico f1). Con respecto al año anterior, se ha producido un aumento del 3,55%.

5 Gráficas elaboradas por Irene Arcas Mantas. Para este apartado hemos usado, como en años anteriores, los datos suministrados por la OAH de AECID. Existen pequeñas discrepancias con los del volcado de datos de la DGPOLDE.



Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH durante 2011
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

La explicación de este mantenimiento de los fondos de la OAH en 2011 (no así en 2012, donde según datos aún provisionales, el recorte ha sido enorme) se debe al reconocimiento del papel de la AECID en general, y de la OAH, en particular, como mecanismo fundamental de canalización y gestión de los fondos de AH. Con dificultades, y muy condicionada por la elevada movilidad y falta de estabilidad de su personal, la OAH ha ido ganando peso. Y eso, no solo debido a la financiación, sino también a la puesta en marcha de algunas iniciativas de mucho interés en la mejora de la calidad o la aprobación de criterios mínimos y normas de actuación sectorial.

3.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2011 se ha modificado la canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior.

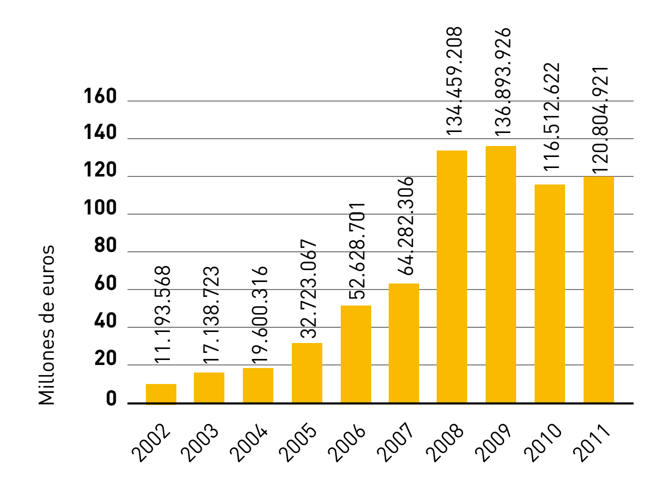
Los fondos destinados a las Naciones Unidas se han mantenido en torno al 70%. Sin embargo, el porcentaje destinado a ONG e instituciones locales ha aumentado del 17% al 24%, lo que es una buena noticia para el sector, tan dañado por la actual crisis económica y el recorte de los fondos gubernamentales destinados a cooperación internacional (gráfico f2).

f2

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

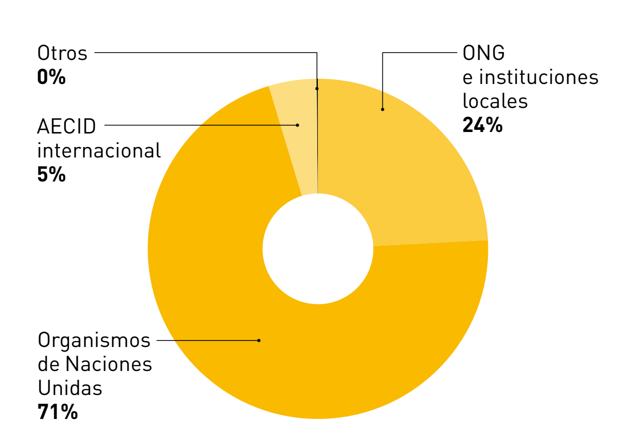
En 2011, la OAH activó diversos convenios de emergencia con Cruz Roja Española, Médicos Sin Fronteras- España, Intermón Oxfam, Acción Contra el Hambre, Save The Children y Cáritas por un importe de 12.769.108 euros. Si comparamos esta cifra con la del año anterior (8.634.904€) vemos que se ha producido un hecho muy positivo ya que, además de continuar con la diversidad ya iniciada el año anterior de ONG españolas que están accediendo a financiación por convenios de emergencia, la cantidad destinada ha aumentado significativamente.







Entidad financiada	Euros
ONG e instituciones locales	30.608.865
Organismos de Naciones Unidas	90.050.000
AECID internacional	5.776.634
Otros	146.057



Los convenios de emergencia son mecanismos de financiación humanitaria muy adecuados y pertinentes ya que permiten la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia (gráfico f3). Sin embargo, de cara a los años 2012 y 2013, la financiación para convenios de emergencia está en una situación muy crítica, dado que, con los recortes aprobados por el gobierno, el monto total de los fondos ya comprometidos es casi superior al presupuesto total disponible para la AECID. Ese va ser, sin duda, uno de los retos de los próximos años.

f3

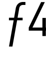
Convenios de emergencia con ONG españolas
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3. 2
Financiación a organismos internacionales

Junto a las ONG, esta es la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

3.2. 1
Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales

Como hemos visto más arriba, la aportación más importante que ha realizado la AECID en 2011 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 71% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas aportaciones, (véase gráfico f4) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, ACNUR, UNICEF, OIM, FAO, OCHA, etc.



Contribuciones a organismos internacionales
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.2.2
Contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias)

En el gráfico f5 se observa la evolución que ha experimentado España como donante del CERF. Igual que sucede en otro tipo de contribuciones, parece que la actual situación de crisis económica internacional ha afectado gravemente a las contribuciones a este fondo, que se han derrumbado. Mientras que durante los años 2009 y 2010 se ha tratado de mantener un importe cercano a los 40 millones de dólares, en el año 2011 se hizo una aportación de la mitad: 20.091.000 dólares. Y esta tendencia decreciente no se ha quedado aquí, ya que para el año 2012 no hay ninguna aportación prevista, pasando por tanto a aportar 0 € y a desaparecer de la lista de donantes mundiales.

f5

Evolución de las contribuciones de España al CERF (en USD)
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el CERF.

3.2.3
Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha mantenido, a pesar de la crisis económica, en cifras cercanas a la del año anterior: 14.273.630 euros.



ONG	Importe (euros)
Cruz Roja Española	3.000.000,00
Intermón Oxfam	2.500.000,00
Médicos Sin Fronteras España	2.400.000,00
Acción Contra el Hambre	2.000.000,00
Save The Children	1.619.108,00
Cáritas	1.250.000,00
Total	**12.769.108,00**



Organismo	Distribución (euros)	Porcentaje
PMA	31.900.000	35 %
ACNUR	15.600.000	17 %
UNICEF	13.500.000	15 %
PNUD	11.200.000	12 %
FAO	7.000.000	8 %
OCHA	5.000.000	6 %
OMS	5.000.000	6 %
UNMAS	300.000	0 %
Total	**90.050.000**	**100 %**

Como es habitual, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento ha sido el CICR –un 96% del total del dinero destinado a todo el Movimiento-. Si lo comparamos con el año anterior, la cantidad ha experimentado un importante aumento ya que ha pasado de 8.000.000 € a 13.750.000. En todo caso, la aportación a la Cruz Roja Española ha disminuido dramáticamente, pasando de los 3.721.772 euros a los 523.630. Este hecho puede deberse a que el año anterior se produjo el terremoto de Haití y la contribución de la OAH al Movimiento estuvo más repartida entre el CICR, la CRE, la CR de Haití y la FICR. Sin embargo, en 2011 no se ha producido ningún desastre natural de tal magnitud, y por tanto, las aportaciones de la AECID han ido destinadas única y exclusivamente al CICR y a la CRE (ver gráfico f6).

f6

Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.3
Distribución geográfica

Un año más, el continente africano ha sido el más financiado con un 54% del total. Mientras tanto, América ha experimentado un importante descenso, pasando del 24%, a tan solo al 6%. Cabe suponer que este hecho se debe a que este año no se han producido emergencias de gran magnitud como el terremoto de Haití (ver gráfico f7).



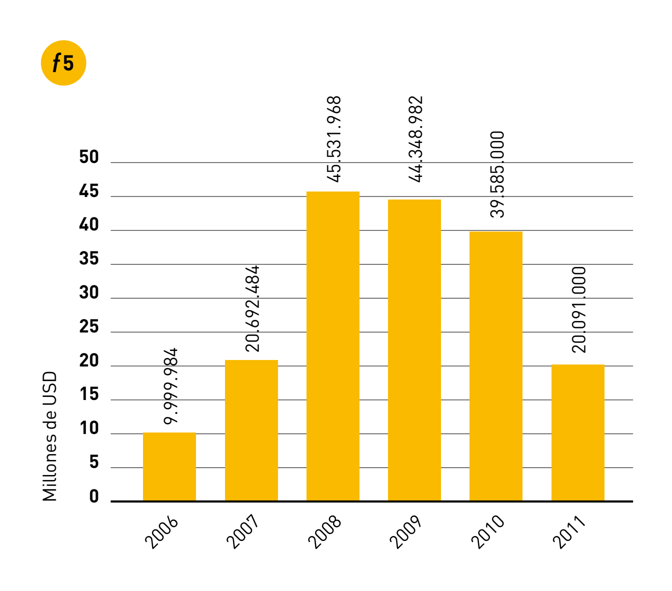
Principales regiones financiadas en 2011
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.3.1
Distribución de la AH en África

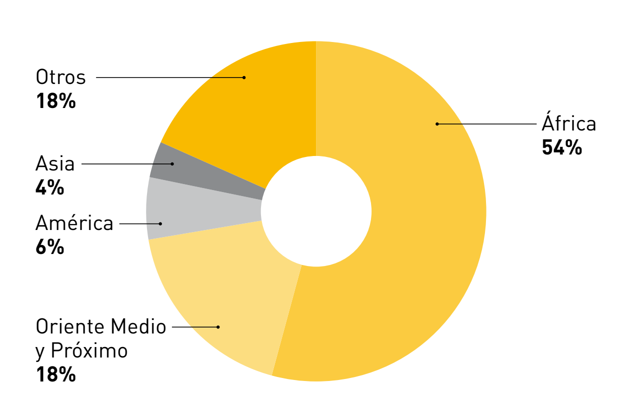
En el caso del continente africano, destaca la financiación a tres países principalmente: **Sudán** con más de 11 millones de euros, **Somalia** con más de 8 millones de euros, y **República Democrática del Congo** con más de 8 millones de euros. Asimismo, destaca la contribución española a la **población saharaui** con más de 5 millones de euros (gráfico f9).



Nombre	Contribución (euros)	Porcentaje
CICR	13.750.000	96 %
CRE	523.630	4 %
Total	**14.273.630**	**100 %**







f8
Distribución de la AH en África
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.3.2
Distribución de la AH en América

Este año, **Haití** se mantiene como uno de los países más financiados con más de 2 millones de euros. Lo acompaña **Colombia** con más de 2 millones. A continuación, presentamos una tabla con el resto de países (gráfico f10).

f9
Tabla: Distribución de la AH en África
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.3.3
Distribución de la AH en otras regiones

En cuanto a la región asiática, tal como se refleja en el gráfico f10, el país que destaca con mayor financiación, igual que el año pasado, es **Filipinas**, con casi 3 millones de euros.

f10
Distribución de la AH en Asia
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Por último, en cuanto a la región del Mediterráneo y Mundo Árabe, el país más financiado ha sido **Libia**, tras las revueltas producidas en ese país en 2011 (gráfico f11).



País	Euros
África Subsahariana	500.000
África no esp.	1.500.000
Camerún	200.000
Centroafricana, Rep.	671.072
Chad	4.800.000
Congo, Rep. Dem.	8.400.000
Costa de Marfil	1.468.946
Etiopía	5.764.783
Guinea	1.000.000
Kenia	2.780.000
Liberia	500.000
Namibia	175.000
Níger	5.858.653
Saharaui, población	5.400.000
Senegal	1.000.000
Somalia	8.780.000
Sudán	11.673.373
Uganda	1.000.000
Yibuti	300.000
Zimbabue	3.722.726
Total	**65.494.553**



País	Euros
América no esp	1.065.000
Colombia	2.700.760,58
Cuba	375.000
Dominicana, Rep.	163.244
El Salvador	395.090
Guatemala	200.000
Haití	2.018.961,72
Nicaragua	50.000
Panamá	148.730,21
Total	**7.116.786,51**



País	Euros
Bangladesh	190.805
Camboya	400.000
Filipinas	2.960.000
Indonesia	200.000
Sri Lanka	400.000
Total	**4.150.805**

*f*11
Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.4 Avances técnicos en tiempos de crisis

Como hemos venido citando, la OAH ha ido produciendo en los años 2011 y 2012 algunos documentos y propuestas de mucho interés. La edición del Manual de requerimientos mínimos para intervenciones en agua, saneamiento e higiene en emergencias o el proceso similar para un Manual en intervenciones en salud son iniciativas muy interesantes y que han contado con el apoyo del sector. En la misma línea, el énfasis puesto en VARD o el apoyo que desde la Base Logística de Panamá se está dando al Grupo Técnico regional de donantes de AH América Latina son cuestiones originales que no deben ser pasadas por alto. Al mismo tiempo, la OAH está tratando de influir en otras áreas de la AECID, en la importancia de los enfoques de RRD y, más en general, de resiliencia, con algunas aplicaciones prácticas en el caso de la crisis alimentaria en el Sahel.

4 Mirando al futuro

La realidad de la ayuda humanitaria pública española, como la de la ayuda al desarrollo en general, no deja mucho lugar al optimismo. Los responsables políticos que han optado por la vía fácil de "quitar el chocolate del loro" de la cooperación y la ayuda no han sido conscientes de que los recortes en este sector apenas van a influir sobre la reducción de la deuda y, sin embargo, van a tener otros muchos efectos negativos desde diversos puntos de vista. En primer lugar, sobre las poblaciones vulnerables a las que llegaba la ayuda española y que ahora ven empeoradas aún más sus condiciones de vida.

Pero junto a esto, que es lo más importante y que no nos cansaremos de recordar, la reducción tan brutal de la ayuda tiene otros efectos que tal vez puedan entender mejor nuestros mandatarios. Uno de ellos es el riesgo evidente de perder la credibilidad internacional con el riesgo de "perder el sitio". Resulta curioso oír hablar de la necesidad de promoción de la Marca España y de la imagen exterior de nuestro país, sin ser conscientes del perjuicio en términos de imagen que tienen los recortes en la cooperación. Queremos ser miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y recortamos a cero algunas de las contribuciones a las agencias de desarrollo y humanitarias. O hacemos llamamientos encendidos ante las necesidades humanitarias en la guerra de Siria, pero financiamos pobremente a los organismos allí presentes. Junto a esto, se corre el riesgo de tirar por la borda todos los esfuerzos hechos durante años por ONG, cooperantes, profesionales, voluntarios que han ido aquilatando una experiencia como sector que no parece ser valorada por las autoridades de nuestro país. La ayuda española estaba alcanzando una masa crítica y un cierto reconocimiento exterior que ahora corre el riesgo de perderse, tanto en lo que afecta a las administraciones públicas –con la cooperación descentralizada en proceso de "jibarizacion"- como a las ONG. De este modo, los avances conceptuales y técnicos, así como la experiencia y el saber experto, la "experticia", corren el riesgo claro de quedar despilfarrados.

¿Retos?, sin duda innumerables. Pero el primero y más importante debe ser el de asumir la necesidad de continuar, mantenerse, no abandonar, luchar y convencer de que la acción humanitaria es necesaria y que debe seguir en tiempos de crisis, pues si no la recuperación posterior será más difícil ¿No hemos defendido y defendemos el concepto de resiliencia? Pues seamos resilientes.



País	Importe
Afganistán	2.000.000
Egipto	100.000
Kenia	2.000.000
Líbano	450.000
Libia	6.978.314,87
Pakistán	4.000.157
Palestinos, Territorios	3.745.052
Siria	300.000
Turquía	64.400
Yemen	2.251.156
Total	**21.889.079,87**

.Capítulo 4.

Caída en picado de la AOD española para luchar contra el hambre: retrocedemos al nivel de 2005*

*
Capítulo elaborado por **Carmen Lahoz**
y **Enrique de Loma Osorio**,
Instituto de Estudios del Hambre (IEH).

La AOD destinada al desarrollo rural y a la seguridad alimentaria y nutricional (DR y SAN)[1] experimentó un crecimiento sostenido desde 2005 con un gran incremento en 2009-2010 a raíz de la reciente crisis alimentaria[2]. En este último año, España asumió compromisos financieros por un valor de 1.500 millones de euros y, por primera vez, se superó la meta establecida en el III Plan Director de asignar al menos un 10% de la AOD total a la promoción del desarrollo rural y a la seguridad alimentaria.

Todos los avances en este sector se han visto truncados debido a los recortes realizados en el presupuesto de cooperación de 2011, que han originado que la AOD en este sector haya caído en picado, retrocediendo al nivel de 2005 e imposibilitando el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

f1

Evolución de la AOD para DR/SAN y AAE
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los volcados AOD neta seguimiento PACI de los años en referencia (2005 a 2011).

La Ayuda Alimentaria de Emergencia también tuvo su punto álgido en 2009, comenzando a disminuir en 2010 aunque de forma menos pronunciada que en el sector de DR y SAN. La AOD para Ayuda Alimentaria de Emergencia se redujo de un 3,75% de la AOD total neta en 2009 a un 1,90% en 2011. En 2009, España fue el primer donante europeo y el segundo a nivel mundial en Ayuda Alimentaria de Emergencia. Aunque todavía no están disponibles los datos de la OCDE del último año, en 2010 España había perdido la hegemonía pasando a ocupar el quinto lugar a nivel mundial por detrás de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Japón[3].

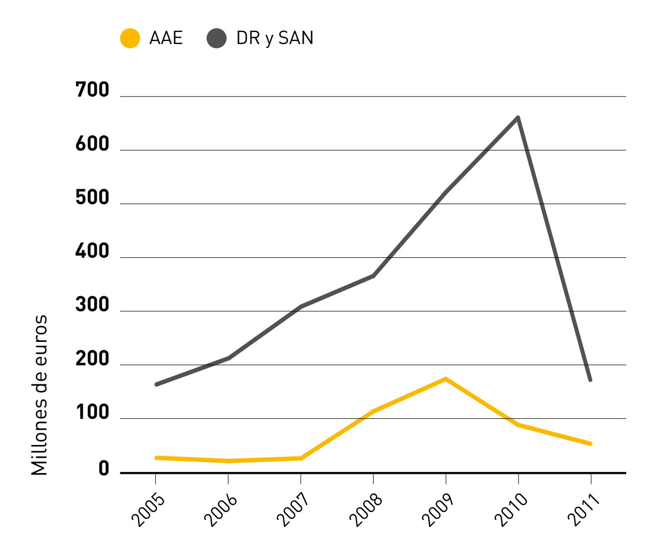
La notable reducción de la AOD en el sector de DR y SAN ha supuesto cambios importantes en las características de esta ayuda, regresando a los patrones más tradicionales de la cooperación española, priorizando la ayuda bilateral y la región latinoamericana.

f2

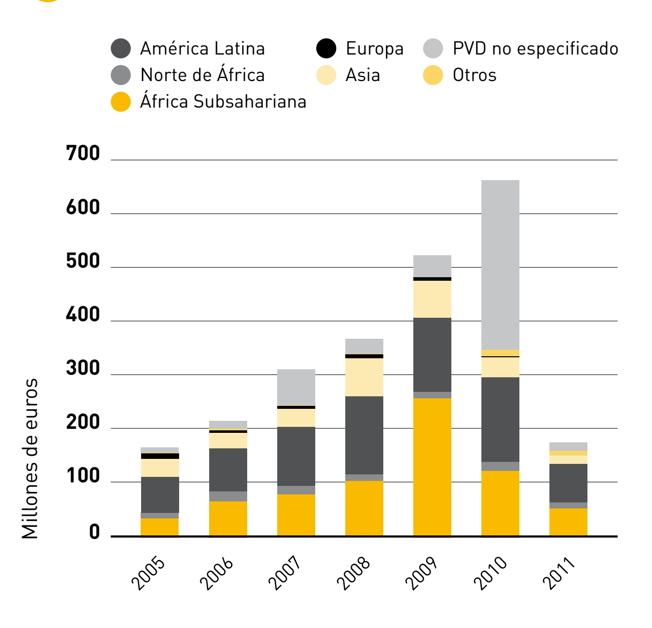
Distribución geográfica de la AOD para DR/SAN
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los volcados AOD neta seguimiento PACI de los años en referencia (2005 a 2011).

En relación con la distribución geográfica, se ha registrado una reducción importante en todas las regiones. Sin embargo, el porcentaje de la AOD total del sector de DR y SAN dirigido a América Latina ha aumentado (de 26% en 2009 a 41% en 2011) en detrimento de África Subsahariana (que ha pasado de 50% en 2009 a 31% en 2011) y Asia (de 13 % a 7% en el mismo periodo).









1 El sector de DR y SAN incluye los subsectores relacionados con la agricultura, ganadería, pesca, recursos forestales, nutrición, desarrollo rural y seguridad alimentaria. No incluye la ayuda alimentaria de emergencia.

2 En el periodo 2005 a 2009 la AOD para este sector se triplicó (pasando de 167,4 a 524,2 millones de euros).

3 Para más información, véase el siguiente enlace: http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1

En el caso de la Ayuda Alimentaria de Emergencia, también ha habido una drástica reducción en el porcentaje de la AOD para África Subsahariana, pasando de 73,6% de la AOD total destinada a la AAE en 2009 a 31,6% en 2011.

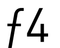
En 2011, se revierte la tendencia de los últimos años de dar mayor relevancia a la cooperación vía organismos multilaterales. La ayuda bilateral vuelve a ser la principal vía de canalización de los recursos para este sector, representando más de la mitad de la AOD (66% del total de la AOD para DR y SAN).

ƒ3

Distribución de la AOD para DR/SAN según la vía de canalización

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los volcados AOD neta seguimiento PACI de los años en referencia (2005 a 2011).

Con relación al peso de los diferentes subsectores, en 2011 se ha producido una radical disminución de los recursos destinados a seguridad alimentaria (del 30% del total de la AOD para este sector en 2009 al 2% en 2011), y un aumento significativo de los destinados a agricultura (del 29% de la AOD para DR y SAN en 2009 al 46% en 2011).

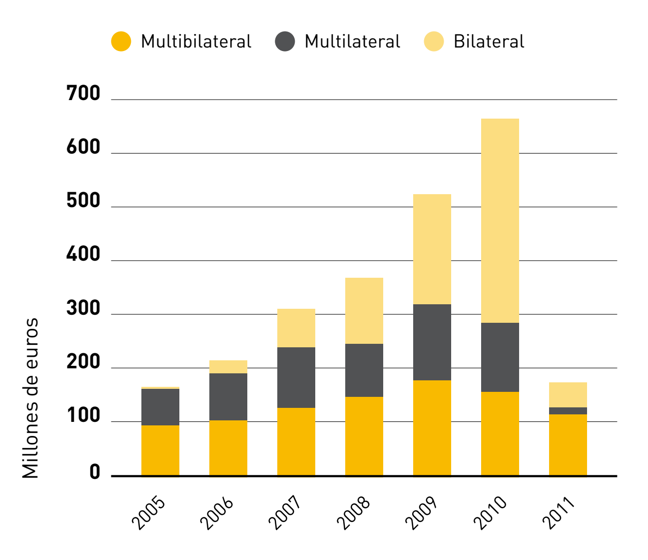


Distribución de la AOD para DR/LcH por subsectores

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los volcados AOD neta seguimiento PACI de los años en referencia (2005 a 2011).

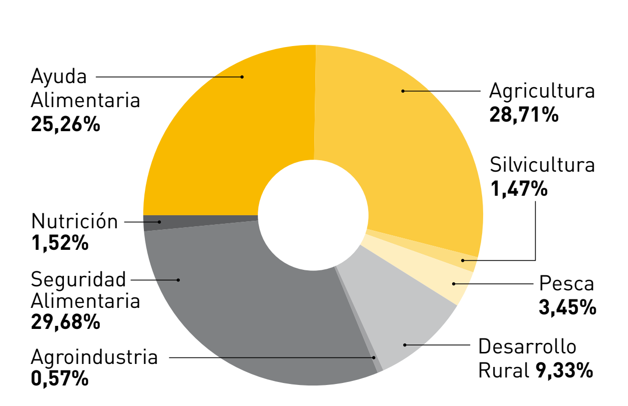
El Plan Director 2013-16 en proceso de aprobación refleja sobre el papel la prevalencia de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, pero esta vez sin establecer compromiso alguno en los recursos destinados a este sector, lo que indudablemente conlleva el riesgo de que esta prioridad estratégica quede tan solo en el discurso y no cuente con los medios para llevarlo a la práctica.



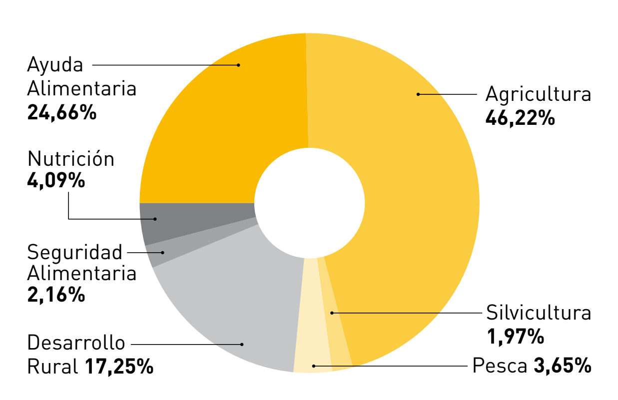












El abordaje del DR y SAN se pretende realizar desde acciones en diferentes ámbitos (reducción del riesgo de desastres, protección social, acceso y control sobre recursos, agricultura en sentido amplio, sector público agrario, sector privado local, productividad agraria, agroindustria, nutrición, asistencia alimentaria, etc.). Esta amplitud de acciones pone en duda la utilidad estratégica de este Plan para lograr definir prioridades en un momento en el que es importante determinar dónde van a estar enfocados los escasos recursos disponibles.

El enfoque estratégico hacia la prevención que permite vincular la asistencia alimentaria con las acciones de desarrollo es acertado y permitirá sumar las acciones de la Cooperación Española a los países priorizados, como los de la CEDEAO, fuertemente apoyados por donantes y la UE, donde priman las acciones dirigidas a construir resiliencia. En el propio Plan Director debería definirse este enfoque para evitar que cualquier acción pueda acomodarse fácilmente al concepto de resiliencia para justificar su apoyo.

El nuevo Plan Director deberá responder a preguntas tales como: ¿se mantiene el compromiso internacional adquirido de aportar el 10% de la AOD a este sector? ¿Hacia dónde se dirigirán las prioridades en un sector tan amplio con cada vez menos recursos? ¿Cómo se mantendrá la posición internacional alcanzada por nuestro país en este sector? Las respuestas no son fáciles pero es importante arrojar luz sobre estos temas en un contexto permanente de incertidumbre en torno al futuro de una política de cooperación que silenciosamente va diluyéndose.

.Capítulo 5.

La Oficina Humanitaria Europea ECHO: balance general y desafíos de futuro*

*
Capítulo elaborado por
Alfredo Langa Herrero,
colaborador del IECAH.

1 Introducción

La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) nació en 1992 para tratar de dar respuesta, desde la Unión Europea (UE), a las crisis humanitarias a nivel mundial, aunque prácticamente desde el nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) ésta ha llevado a cabo algún tipo de asistencia humanitaria. Su nacimiento no fue casual, ya que se integró dentro de una tendencia mundial de reforma del sector humanitario que hizo coincidir el nacimiento de ECHO con la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas.

Desde un principio, y hasta hoy en día, la respuesta humanitaria de ECHO no se lleva a cabo de manera directa, sino que ésta presta su ayuda a través de diversas organizaciones internacionales y ONG de todo el planeta. Por ello, no es una institución ejecutora de acción humanitaria, sino la agencia donante más importante del planeta en cuanto a ayuda humanitaria se refiere (más del 50% del total).

En este artículo se describe, por un lado, el trabajo de ECHO, teniendo en cuenta los instrumentos y procesos que intervienen en su relación con las entidades con las que colabora, la distribución geográfica de la ayuda, así como el marco institucional y normativo en el que ECHO se desenvuelve. Por otro lado, se introducen brevemente los debates, dilemas y desafíos más importantes que se han suscitado, tanto en el seno de la organización como por parte de algunos de sus socios.

2 Evolución y objetivos de ECHO

En sus veinte años de historia, ECHO ha sufrido diversos cambios que han afectado a sus funciones, estructura, presupuesto y competencias, dentro de la Comisión Europea. ECHO nació como la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea- *European Community Humanitarian Office* (de ahí las siglas ECHO)- como un organismo autónomo bajo, la entonces, Dirección General VIII que dependía políticamente del vicepresidente de la Comisión Europea. Posteriormente, la DG VIII pasó a ser la DG Desarrollo, y tras la reciente reforma de 2004, ECHO se constituye como Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil, lo que da una idea de la importancia que ha ido adquiriendo la acción humanitaria en estos veinte años.

Respecto a sus principios y mandato, ECHO nació como oficina que ofrecía «su asistencia, libre de coste, a cualquier país no perteneciente a la Comunidad Europea afectado por un desastre natural- tal como sequía, terremotos, tormenta severa-, crisis provocadas por el hombre- como guerras- o cualquier otra emergencia. La ayuda se canaliza de manera imparcial hacia las víctimas independientemente de su raza, religión o creencias políticas». Actualmente, según el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria aprobado en 2008, «el objetivo de la ayuda humanitaria de la UE es proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana donde quiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo».

Desde 1993, ECHO casi ha duplicado su presupuesto que, en 2011, fue de más de 1.160 millones de euros. De esta manera, ECHO ha ampliado, igualmente, su campo geográfico de actuación, que en un principio afectó a no más de cuarenta países y que en 2011 se extendió a unos 111 países y territorios de todo el mundo. Además, los sectores de actuación han sido ampliados, desde las actividades humanitarias puramente asistenciales en un inicio, hasta las iniciativas de protección, prevención y reducción del riesgo de desastres que actualmente se llevan a cabo. Asimismo, la preocupación por vincular las acciones humanitarias con los proyectos de desarrollo ha sido una constante que sigue siendo fundamental para ECHO y para su organización «hermana» en la UE, dedicada a proyectos de desarrollo: DG DEVCO (anteriormente EUROPEAID).

*f*1

Presupuesto total de la ayuda humanitaria de la UE de 1993-2003
Fuente: ECHO.

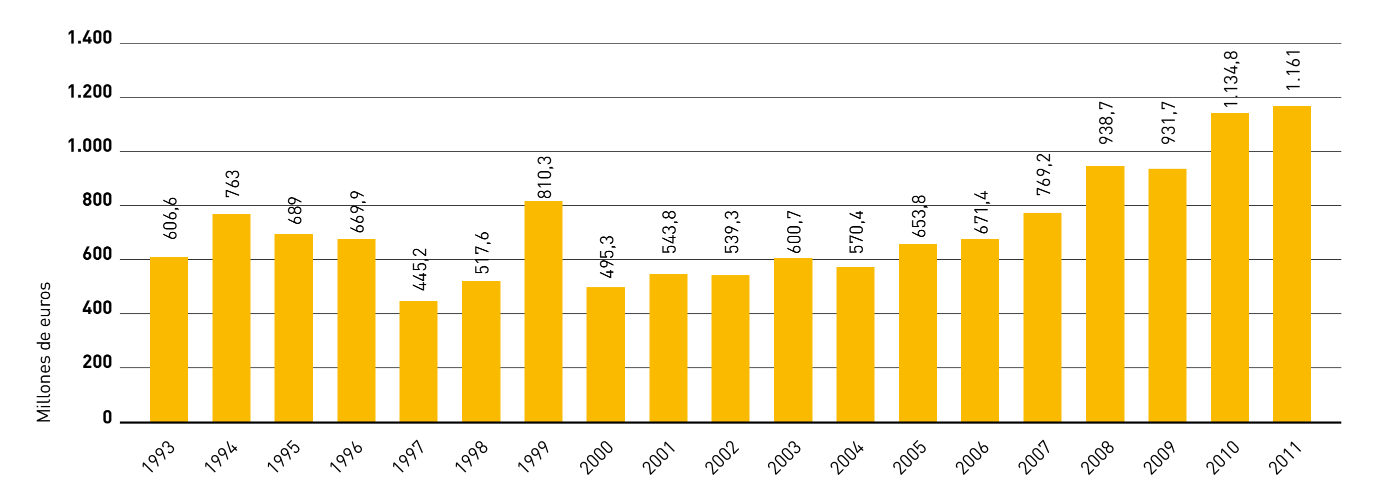
*f*2

Presupuesto por partida de la ayuda humanitaria de la UE de 1993-2011
Fuente: ECHO.

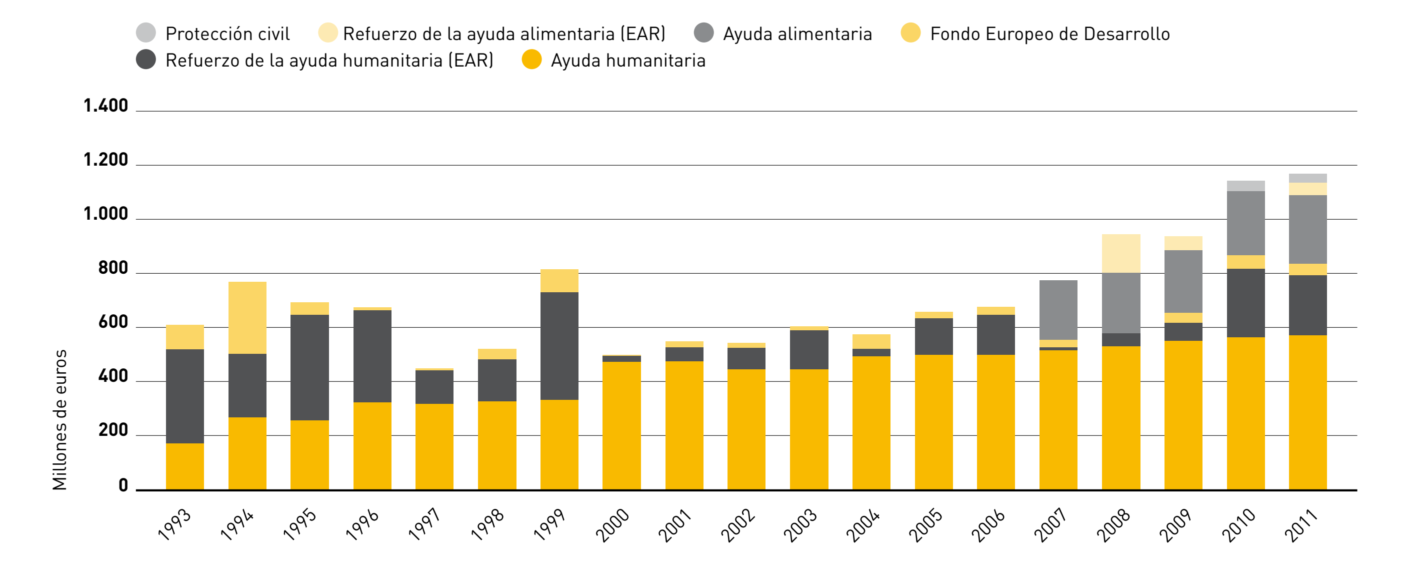
Por otro lado, en 2010 se incorporaron al tradicional mandato de ECHO las tareas de protección civil dentro de la Unión Europea. Según ECHO, ello propiciará una mejor respuesta y coordinación ante los desastres, tanto dentro como fuera de la UE, extremo que no ha dejado de ser controvertido por las implicaciones que esto tenga en el futuro.

Por último, se puede afirmar que nuestro país ha tenido un protagonismo destacado en el desarrollo de ECHO desde su nacimiento, ya que tanto el primer vicepresidente de la Comisión Europea a cargo de la ayuda humanitaria, Manuel Marín, como sus primeros directores, Santiago Gómez-Reino y Alberto Navarro han sido españoles. Actualmente, un importante número de expertos españoles en acción humanitaria ocupan cargos de diversa responsabilidad en la organización.









3 Marco institucional y organización de ECHO

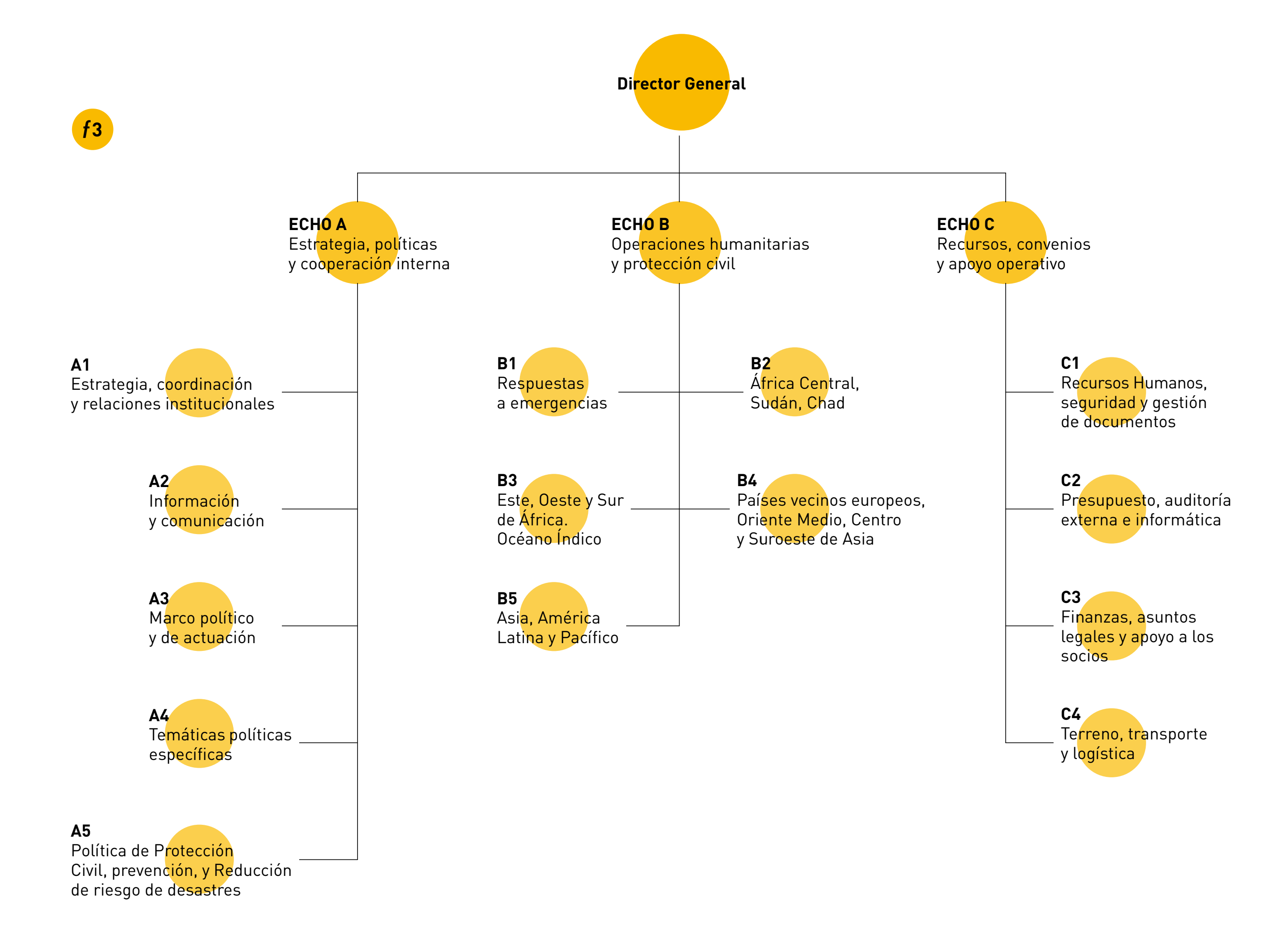
Como hemos visto, ECHO se constituyó como Dirección General de la Comisión Europea en 2004 y, desde 2010, se ha incorporado la protección civil a la acción humanitaria. Esto último coincidió con el nombramiento del primer Comisario exclusivamente dedicado a la acción humanitaria y que no compartía la supervisión de otras DG como ocurría en el pasado. En este sentido, la búlgara Kristalina Georgieva fue elegida, en 2010, Comisaria de Cooperación internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta ante Desastres.

La estructura organizativa de ECHO en su sede de Bruselas ha variado desde su fundación, pasando de una estructura simple de apenas tres departamentos, a la actual complejidad que cuenta con tres unidades y sus correspondientes subunidades, tal y como se muestra en la figura que aparece a continuación.

f3

Organigrama de ECHO actualizado a 29-09-2012
Fuente: ECHO.

A principios de 2012, ECHO contaba con una importante presencia en el exterior, mediante una red de 44 oficinas repartidas por todo el mundo, que no solo supervisan los proyectos de los socios, sino que llevan a cabo una labor de asistencia técnica a los mismos, en temas como la reducción del riesgo de desastres, la salud, el agua y saneamiento o la respuesta en emergencias. Tal y como muestra la siguiente tabla, del total de oficinas, 6 corresponden a las denominadas Oficina Regionales de Apoyo- *Regional Support Offices*, (RSO)- y las restantes son oficinas convencionales. Las RSO tienen una labor de coordinación regional, mientras que el resto se limita a trabajar en su demarcación nacional o local.





Distribución de las oficinas de ECHO en el exterior
Fuente: ECHO.

Respecto a la toma de decisiones sobre la planificación y la financiación de la acción humanitaria, así como la respuesta ante emergencias, es el Comité de Ayuda Humanitaria -*Humanitarian Aid Committee*- (HAC) el órgano administrativo que regula y decide el trabajo de ECHO. El HAC está formado por representantes de los Estados Miembros y por un representante de la Comisión, y su trabajo discurre en torno a reuniones y encuentros periódicos.

Aparte de la Comisión Europea, tanto en el Consejo de la Unión Europea como en el Parlamento se han constituido instancias desde donde se discuten cuestiones relacionadas con la acción humanitaria. El Grupo de Trabajo del sobre Ayuda Humanitaria y Ayuda Alimentaria del Consejo (COHAFA) es el lugar donde representantes de los Estados Miembros discuten sobre la estrategia y políticas de ayuda humanitaria y fue creado, recientemente, dentro del Plan de Acción del Consenso Europeo de Acción Humanitaria. Asimismo, el Grupo de Trabajo sobre Protección Civil (PROCIV) fue el grupo donde se discutieron los asuntos relativos a la protección civil dentro de la UE.

En el Parlamento, por su parte, la Comisión de Desarrollo (DEVE), la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI) son las instancias desde las que tratar los temas relativos a la ayuda humanitaria y a la protección civil.



4 La relación de ECHO con sus socios

Como se ha comentado anteriormente, ECHO no es una institución ejecutora de acción humanitaria, sino que financia y apoya a diversas organizaciones de ayuda humanitaria. Estas organizaciones pueden ser de tres tipos: ONG, agencias y organismos de Naciones Unidas, así como organizaciones internacionales. Respecto a las ONG, casi 140 organizaciones, la mayoría europeas, colaboraron con ECHO con un total de 830 iniciativas financiadas.

Las agencias de Naciones Unidas que tienen mayor importancia para ECHO son el Programa Mundial de Alimentos (PMA), UNICEF, ACNUR, FAO, UNRWA (Agencia para los Refugiados Palestinos), OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) y la OMS. Para ilustrar el peso que estas agencias tienen dentro de las actividades de ECHO cabe decir que tan solo el PMA recibió un 16,53% del total de las ayudas concedidas en 2011, recibiendo UNICEF el 6,70% y ACNUR el 6,44%, respectivamente.

Las organizaciones internacionales que ECHO financia son la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR). El CICR y la OIM recibieron, respectivamente, un 7,64% y 3,38% del total de las iniciativas aprobadas por ECHO en 2011.



Región	Oficina Regional de Apoyo	Oficinas convencionales
Cuerno de África, África Central y del Sur	Kenia	República Centroafricana, Etiopía, Burundi, Sudán (Jartum y Nyala), Sudán el Sur, República Democrática del Congo (Kinshasa, Goma, Bukavu y Bunia) y Zimbabue
África del Oeste	Senegal	Burkina Faso, Níger, Chad, Liberia, Costa de Marfil y Mali
Sudeste Asiático	Tailandia	Indonesia, Filipinas y Myanmar (Burma)
Sur de Asia	India	Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Afganistán y Pakistán
América Latina, Caribe y Pacífico	Nicaragua	Colombia, Ecuador, República Dominicana y Haití
Mediterráneo, Oriente Medio, Europa y Cáucaso	Jordania	Argelia (Argel y Tinduf), Palestina (Jerusalén y Gaza), Yemen, Líbano, Georgia, Tayikistán y Libia

La relación con estas organizaciones se materializa mediante un acuerdo entre ECHO y la organización, que define y regula las relaciones entre ambos. Este acuerdo o convenio puede ser de dos tipos: el denominado Acuerdo Marco de Asociación (AMA) o el Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA). El AMA es el convenio firmado entre ECHO y las ONG o las organizaciones internacionales, mientras que el AMFA se firma con las instituciones de las NNUU.



Número de contratos finalizados de 1998-2011
Fuente: ECHO.

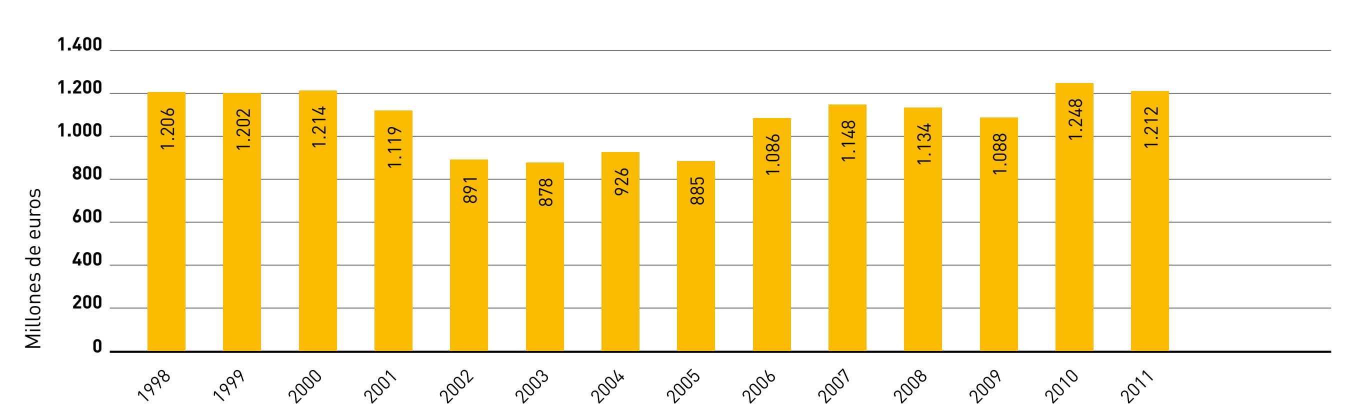
En lo que respecta al recién introducido componente de Protección Civil, la relación entre ECHO y los socios se articula a través del Mecanismo de Protección Civil con las denominadas autoridades de los Estados Participantes. Esto se hará siempre y cuando un país miembro de la UE no pueda ser capaz de afrontar un desastre con medios propios y solicite la asistencia a la UE.

5 Distribución geográfica y sectorial de la ayuda

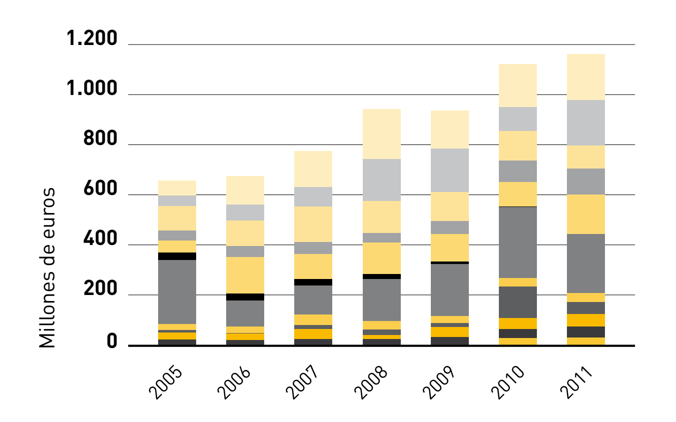
Desde el principio, la distribución geográfica de la ayuda humanitaria de ECHO ha dependido, de manera importante, del contexto humanitario, aunque la existencia de importantes crisis crónicas hace que haya zonas del planeta que necesiten de la asistencia de ECHO de manera recurrente. Países como Sudán, Somalia o Afganistán se han encontrado año tras año entre los países receptores de ayuda, y sin embargo, otras regiones como la extinta Yugoslavia- que llegó a recibir el 65% de la ayuda humanitaria de ECHO en 1992- apenas reciben ya ayuda. Como se ve en la siguiente gráfica, de 2005 a 2011 las zonas geográficas apenas han variado, aunque la distribución de ayuda ha dependido del empeoramiento del escenario de crisis, con casos extremos como el de Sudán (incluyendo Norte y Sur), Chad y Cuerno de África (Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia y Uganda).

f6

Distribución geográfica del presupuesto de ayuda humanitaria de la UE de 2005-2011
Fuente: ECHO.









En lo que respecta a 2011, África Subsahariana concentró casi la mitad de la ayuda de ECHO con países como Sudán, que absorbió el 12 % de la ayuda de ECHO. Territorios con crisis crónicas como Palestina o el Sáhara Occidental siguieron siendo importantes destinos de ayuda, siendo destacable, como emergencia, el caso de Libia que obtuvo más del 5 % del total de la ayuda humanitaria de ECHO. En Asia, Afganistán y, sobre todo, Pakistán, con más del 8% de la ayuda de ECHO, fueron las zonas destacadas. En América Latina, tan solo Haití se ha destacado como importante destino de la ayuda humanitaria europea.

f7

Distribución geográfica de la ayuda en 2011
Fuente: ECHO.

En lo que respecta a los sectores de actuación, tal y como se ve reflejado en la gráfica 8, el principal sector de actuación de ECHO corresponde a la ayuda alimentaria y a la nutrición, que ocupó casi la mitad de los fondos de ECHO en 2011. La salud y el agua y saneamiento suponen, asimismo, sectores tradicionales de importancia. Cabe destacar la importancia que tanto la protección como la preparación ante desastres ha ido adquiriendo en el conjunto de la ayuda humanitaria europea.

f8

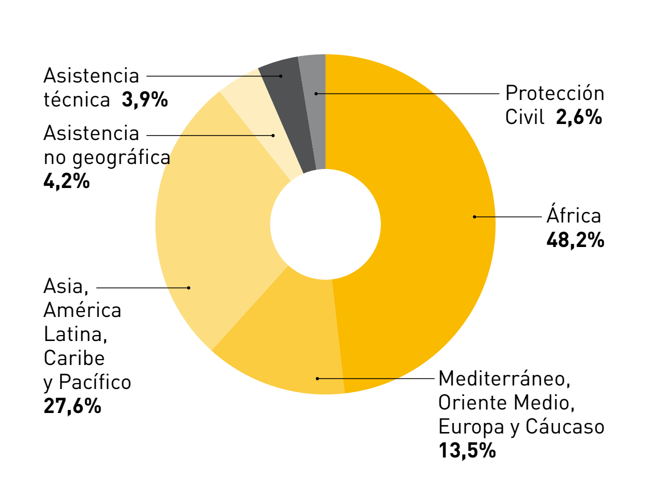
Distribución de la ayuda por sector de intervención en 2011
Fuente: ECHO.

6

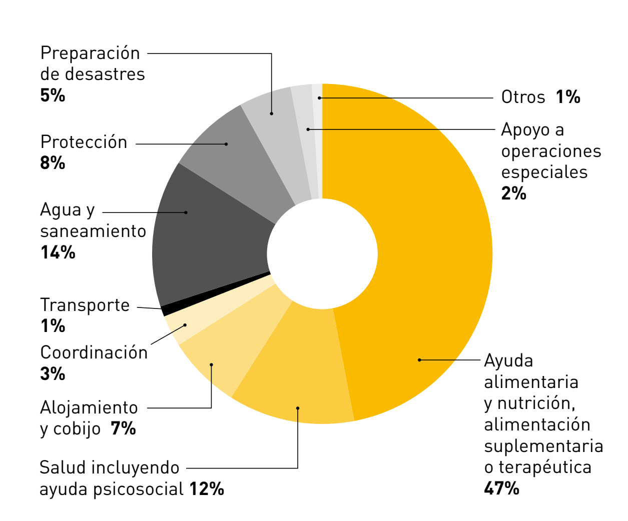
Marco normativo y estrategia de ECHO

El marco jurídico de actuación de ECHO está configurado por una serie de normas entre las que destaca el Tratado de Lisboa, el Reglamento Europeo de Ayuda Humanitaria de 1996 y, sobre todo, el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria aprobado en 2008. Este último supone un marco estratégico de actuación, no solo de la ayuda humanitaria de la UE, sino también de la de los Estados miembros, mediante la asunción de principios comunes y una noción común de ayuda humanitaria. El Consenso incorpora, asimismo, los contenidos de los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship*), así como la estrategia contenida en el Marco de Acción de Hyogo, respecto de la reducción del riesgo de desastres.









f9

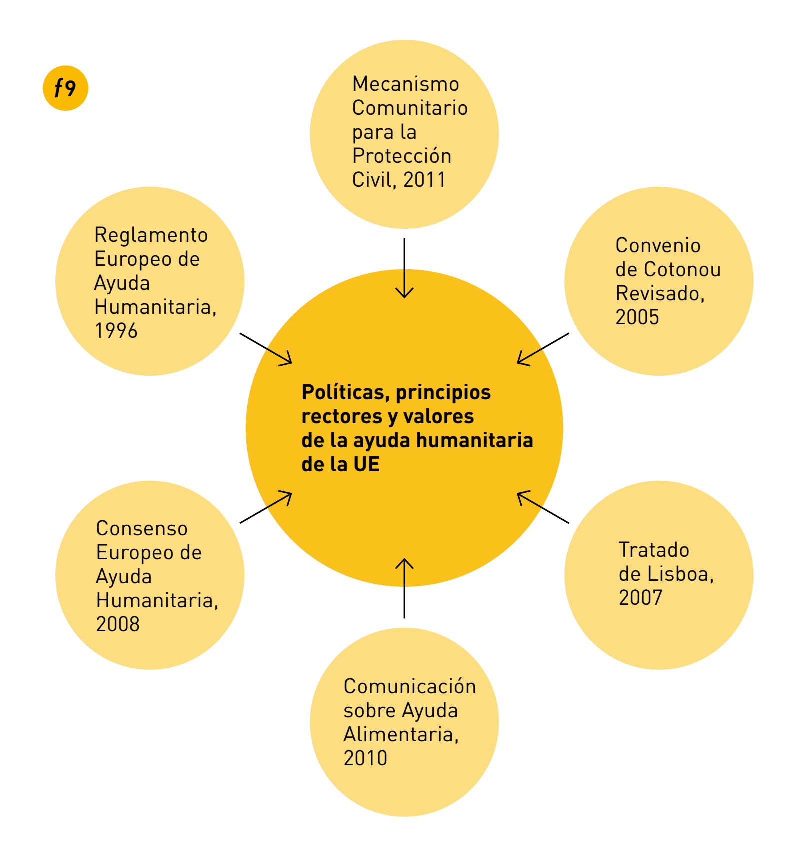
Documentos legales y estratégicos de la UE esenciales para la acción humanitaria de ECHO

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Por otro lado, las estrategias y prioridades temáticas de ECHO se han podido intuir en el apartado anterior, aunque es importante señalar que, en los último tiempos, se ha hecho un esfuerzo desde la Comisión por articular políticas temáticas dentro de la acción humanitaria y dotarlas de contenido. De esta manera, ECHO ha tratado de dar pasos hacia un concepto más amplio de acción humanitaria, incorporando a la asistencia, en la medida de lo posible y no sin dificultades, sobre todo el componente de protección y, en menor medida, la información y el testimonio. Como ejemplo de ello, en este año se ha avanzado en la consecución de un documento estratégico de ayuda alimentaria que marcará las directrices de la política de la UE en materia de seguridad alimentaria, dentro de la acción humanitaria.

Las temáticas que han acaparado un mayor interés por parte de ECHO durante este año y que, igualmente, han alimentado el debate, han sido sobre todo: la reducción del riesgo de desastres, las relaciones cívico-militares, el espacio humanitario y la protección, así como la vinculación entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo. Esto no significa que temas como el género, la infancia, la salud, la seguridad alimentaria o el agua y saneamiento no sean importantes para ECHO, sino que los temas propuestos se encuentran inmersos, en la actualidad, en un proceso de debate, definición o redefinición. Este proceso afecta, por consiguiente, tanto a la estructura interna de ECHO como a los socios y, en gran medida, lleva intrínseco el anhelo de que ECHO se convierta en algo más que una institución meramente donante, para ser una institución que aporte calidad y buenas prácticas a las organizaciones que ejecutan la acción humanitaria.

Por último, aparte de los documentos políticos y estratégicos lanzados por la Comisión o el Consejo, desde ECHO se está trabajando en una serie de textos y contenidos que sirvan de apoyo técnico al personal de ECHO y a sus socios. Guías de financiación (*Funding Guidelines*), documentos de posicionamiento (*Position Paper*), documentos técnicos (*Technical Issue Papers*, TIP), informes de evaluación o estudios diversos se han elaborado, o están siendo elaborados, desde ECHO por instituciones especializadas sirviendo de importante apoyo a la hora de aumentar la eficacia y calidad de la ayuda humanitaria.



7 Debates actuales

En este apartado presentamos una serie de cuestiones que están requiriendo de una reflexión importante, tanto por parte de ECHO como por parte de sus socios. El orden de los temas no implica una jerarquía de importancia, sino que se comenzará por tratar aquellos más generales para, posteriormente, pasar a los más concretos.

- En primer lugar, es importante tratar el debate sobre la neutralidad de ECHO, en especial desde que en 2010 el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) implementa la acción exterior de la UE. Aunque ECHO se adhirió a la Declaración de Madrid respecto a la neutralidad, imparcialidad y ausencia de sesgo geográfico de la ayuda, lo cierto es que la actuación de ECHO y la UE en algunos contextos, así como la fuerte presencia en algunos territorios, hace que el cumplimiento de dichos principios haya sido cuestionado.
- La unión entre la ayuda humanitaria y las actividades de protección civil desde el punto de vista institucional y presupuestario no ha dejado de recibir críticas y, por tanto, resulta esencial mencionarlo. Más aún, la potencial fusión de la línea presupuestaria de la tradicional ayuda humanitaria con la línea para protección civil ha sido reprobada por muchas ONG e instituciones de ayuda humanitaria. En la misma línea estarían las críticas al denominado Cuerpo de Voluntarios Europeos de Ayuda Humanitaria (*European Voluntary Humanitarian Aid Corps*) respecto a la idoneidad y preparación de voluntariado para tareas de ayuda humanitaria y protección civil.
- Otra interesante discusión, en el seno del Consejo, ha girado en torno a quiénes deben ser los socios protagonistas de ECHO. Mientras que para unos, generalmente Estados miembros del norte de Europa, los socios mayoritarios de ECHO han de ser agencias de la ONU, los países mediterráneos han apoyado a las ONG como socios primordiales de ECHO.
- Respecto a la reducción del riesgo de desastres, es una temática considerada fundamental por ECHO y que desde 1996 trabaja a través del programa DIPECHO (*European Commission's Disaster Preparedness Programme*). Hoy en día, se trabaja con el concepto de resiliencia de las comunidades mediante una estrategia de construcción y refuerzo de la misma (*building resilience*). El propio concepto de resiliencia ha implicado un debate interesante tanto dentro como fuera de ECHO, aunque, en último término, es la disminución de la vulnerabilidad y el aumento de la capacidad de hacer frente a los desastres lo que está en juego.
- El aumento de la interacción entre los actores humanitarios y los efectivos militares ante las crisis humanitarias, sobre todo en contexto de conflicto armado, es lo que ha llevado a ECHO a reflexionar sobre las relaciones cívico-militares en el marco de sus iniciativas. La reciente creación del SEAE y el despliegue de fuerzas armadas en misiones de paz bajo mandato de la UE son algunos acontecimientos que han llevado a ECHO a plantearse la necesidad de establecer una estrategia o, al menos, directrices ante dicho escenario.
- El espacio humanitario y la protección, por su parte, son temas que preocupan a ECHO, por cuanto a que su papel ya no es el de mero donante. El refuerzo de un espacio humanitario de actuación y el respeto y el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH), sobre todo en situaciones de conflicto armado, están tornándose elementos esenciales de cara a asegurar una acción humanitaria que vaya más allá de la asistencia. La protección basada en necesidades es el enfoque que desde ECHO se quiere desarrollar en un ámbito en el que prima el cumplimiento de los principios humanitarios, pero donde la frontera entre la acción humanitaria y la protección de los derechos humanos se desdibuja.
- Otro aspecto de gran importancia para ECHO y para casi la totalidad de organizaciones de acción humanitaria es la denominada vinculación entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo, o transición desde el socorro o ayuda hasta el desarrollo. Más aún, en el caso de ECHO que durante muchos años ha financiado iniciativas que estaban a caballo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Estas "zonas grises" fueron cubiertas en su día por ECHO ante la lentitud de respuesta de la UE. La preocupación y avances de ECHO han ido de la mano de la evolución del debate en este sentido. De esta forma, desde un concepto de *continuum* humanitario, que veía como etapas sucesivas a la transición entre ayuda y desarrollo, se ha pasado a un concepto de *contiguum* que concibe una ejecución simultánea y coordinada desde el socorro al desarrollo. Para ECHO, por tanto, elaborar y ampliar estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel regional y nacional está siendo de gran importancia. La reflexión y el debate ya no implican solo el aumento y la mejora de los instrumentos de acción humanitaria como antes, sino cómo construir la resiliencia (*building resilience*) entre las poblaciones de cara a afrontar, en las mejores condiciones posibles, un escenario adverso.

8
Conclusiones

Como se ha podido observar, ECHO constituye la organización de acción humanitaria más importante del planeta, por cuanto a fondos se refiere e igualmente en cuanto a la extensión geográfica de su ayuda. Además, su marco de actuación influye sobre la acción humanitaria de los Estados miembros de la UE a través del Consenso Europeo, por lo que su trascendencia se amplifica y refuerza. Esta importancia se ha ido trasladando, igualmente, a sus ámbitos y sectores de actuación, y en estos momentos se enfrenta a importantes debates y dilemas que emanan de la ampliación y alcance de sus estrategias y actividades, que no se limitan tan solo a financiar proyectos e intervenciones de acción humanitaria, sino que han entrado de lleno en el campo normativo e influyen en las políticas y en los procesos de sus socios.

ECHO ha pasado de la adolescencia a la madurez -acaba de cumplir 20 años- siendo una de la instituciones más reconocidas de la UE fuera sus fronteras, al carecer ésta de una clara y definida política exterior. Por ello, con frecuencia algunos han visto con temor que la neutralidad requerida por las actividades de acción humanitaria de la UE se diluya en las ambiguas aguas de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Más aún, teniendo en cuenta la reciente incorporación de la protección civil, que puede ser un factor que incida en ello.

Por todo ello, en un contexto de profunda crisis económica, que está afectando significativamente a la acción humanitaria de algunos Estados miembros, esperemos que ECHO logre afrontar con éxito los retos del complejo escenario internacional presente y futuro. De esta manera, deberá llevar a cabo un esfuerzo de adaptación a los nuevos paradigmas que la acción humanitaria plantea, hoy en día, tanto a ECHO como a sus socios.

.Capítulo 6.

La crisis económica y la lucha contra el Sida: hacer de la necesidad virtud*

*
Capítulo elaborado por **Vanessa López**, directora de la Fundación Salud por Derecho (www.saludporderecho.org).

1

Introducción

La lucha global contra el VIH/SIDA se encuentra en una encrucijada, está en un punto de inflexión. En los más de 30 años en los que la humanidad lleva conviviendo y respondiendo a una epidemia que cambió para siempre la forma de abordar la salud pública y de entender la cooperación internacional, la lucha contra la pandemia ha pasado por diferentes etapas: desde la indefensión y desesperación de sus inicios, pasando por la indignación y la movilización social sin precedentes de las personas afectadas que defendían sus derechos en los 90, hasta el concierto de la comunidad internacional para abordar lo que reconocieron como una crisis excepcional y que ha dado forma a la estrategias técnicas y a la voluntad política de la última década. Hoy en día políticos, expertos y activista hablan, sin que nadie les tilde de locos, del fin de la pandemia de Sida desde que ONUSIDA lanzara su nueva estrategia llamada *Llegar a cero*, en la que incorporaba las últimas evidencias científicas sobre el enorme impacto del tratamiento antirretroviral en la prevención del VIH, y de que Hilary Clinton y el presidente Obama comunicaran el 1 de diciembre de 2011 una nueva etapa en el compromiso de los Estados Unidos con el Sida articulada en la visión de una "generación sin Sida". Sin valorar si resulta técnicamente acertada o incorrecta esta expresión, lo cierto es que define un nuevo capítulo, una visión común y renovada. Eso sí, en un contexto de enormes dificultades.

La crisis económica hace ya tiempo que se ha dejado notar en los recursos económicos disponibles y está teniendo un claro impacto en las personas y comunidades que dependen de la ayuda internacional. Sin embargo, cabe preguntarse si la crisis puede traer consigo también oportunidades para recorrer un camino más directo hacia el final del Sida. Fruto de esas tres décadas tratando de ganar la batalla a la pandemia sabemos que gran parte de la respuesta al Sida descansa en los siguientes pilares: financiación suficiente y previsible, disposición de los fármacos y de herramientas médicas necesarias y que éstas sean accesibles para quienes las necesitan, atención a aspectos estructurales y determinantes sociales de la salud o contar con el personal y la estructura sanitaria para que los pacientes reciban servicios de calidad. Pero la crisis económica y un mundo que cambia a gran velocidad están introduciendo nuevos elementos que en función de cómo sean resueltos nos alejarán o nos acercarán hacia el fin de la pandemia. Con ánimo propositivo y sin pretender ser exhaustivos pondremos en relación algunos de los puntos calientes actuales en el abordaje de la lucha contra el Sida con las posibles oportunidades que plantea la crisis económica para finalmente articular parte de lo que podría ser la agenda de España en la lucha contra el Sida.

2

El impacto de la crisis económica

El primer caso de Sida fue detectado en 1983; sin embargo, no es hasta el año 2001 cuando la comunidad internacional se toma en serio la situación de la epidemia en los países empobrecidos, los más afectados por el Sida. No es que la década de los 80 y los 90 quedara en blanco, pues en esos años tuvieron lugar las campañas de prevención más recordadas en España, la comunidad gay se movilizó de una forma nunca vista y se desarrollaron los fármacos que permitieron salvar la vida de los millones de personas que vivían con la infección. Pero sí fueron dos décadas perdidas para el 95% de las personas infectadas por el VIH. La esperanza de los antirretrovirales estaba solo al alcance de los países ricos, mientras que en África había regiones en los que el 35% de la población era VIH positivo y en los que aquellas personas ya afectadas por la enfermedad morían sin apenas recibir atención sanitaria y, por supuesto, sin posibilidad de acceder a los medicamentos que en Europa o en Estados Unidos estaban ampliamente introducidos. No fue hasta 2001 cuando la presión de los pacientes y de la sociedad civil dio sus frutos y la comunidad internacional respondió con una reunión histórica en Naciones Unidas que dio como resultado la Declaración de Compromiso en la lucha contra el Sida, en la que los 189 países miembros calificaban a la pandemia de Sida como una crisis excepcional sin precedentes y se acordaba la creación del Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la malaria y la tuberculosis. Todo ello cambió las cosas para siempre. Quizás por eso las estadísticas más comúnmente empleadas para mostrar la progresión de la pandemia y su respuesta tienen 2001 como línea base. Hasta entonces, la respuesta internacional en África o Asia había sido minúscula y la cantidad de fondos invertidos meramente anecdótica.

En 2011, el número de nuevas infecciones entre adultos fue un 21% menor que en 2001 y el número de nuevas infecciones entre niños y niñas cayó un 43% entre 2003 y 2011. Los datos de fallecimientos también se han visto reducidos, ya que en 2011 hubo un 29% menos muertes por causas relativas al Sida que en 2006. La causa de la mejora en estos indicadores de salud está en el fuerte incremento en el número de personas que hoy en día reciben tratamiento: 8 millones en lugar de los 400.000 de 2003. Además, los avances son especialmente llamativos en África, donde 2.6 millones de personas estaban en tratamiento en 2011 frente a las 100.000 de 2003. Esta ampliación en la cobertura de prevención y tratamiento ha sido posible gracias a una mezcla de liderazgo político y movilización de recursos tanto por parte de los países más afectados como por los países donantes. Así es que, poniendo las cosas en perspectiva, casi podríamos decir que la tarea no ha hecho más que empezar y que, a pesar de que se tardó demasiado tiempo en reaccionar y esta pandemia se ha cobrado 27 millones de vida, en esta última década los avances han sido enormes.

Lamentablemente la crisis económica está echando por tierra parte de estos avances. Desde 2008 los recursos de la ayuda internacional destinados al VIH/SIDA prácticamente se han estancado. El Fondo Mundial es, junto con el PEPFAR (el programa de los Estados Unidos para luchar contra el Sida en los países empobrecidos), el actor de mayor relevancia en el abordaje de la pandemia. Esto se debe a que con el dinero que recibe de los países donantes, financia en torno a la mitad de la cohorte de pacientes en tratamiento para el VIH en los países empobrecidos y, en muchas ocasiones, sostiene casi en exclusiva los programas de prevención y atención entre las poblaciones marginalizadas y que son claves para controlar eficazmente la epidemia. En noviembre de 2011, el Fondo Mundial anunció que por la falta de recursos suficientes la Ronda 11 (su convocatoria anual de financiación para 2011) sería cancelada y, por tanto, no habría nuevas subvenciones hasta el año 2014. El impacto negativo ya se ha dejado notar en el mantenimiento de los servicios sanitarios para el VIH o en la ampliación de los mismos: en Bangladesh, la cancelación de la Ronda 11 ha significado que el 20% del aumento previsto en la cobertura de servicios de VIH para las poblaciones de mayor riesgo ya nova a poder realizarse[1]. En la nueva República de Sudán del Sur, el 80% del Plan Nacional de Sida sigue sin tener el presupuesto necesario para su implementación y por ello contaba con la convocatoria del Fondo Mundial para cubrir los costos de tratamiento antirretroviral y para poder financiar una incipiente estrategia de prevención destinada a hacer frente a una carga adicional: la de los repatriados de países vecinos con alta prevalencia de VIH[2]. Por su parte, Médicos Sin Fronteras lleva tiempo alertando de los efectos de la cancelación de subvenciones en el Fondo Mundial: en la República Democrática del Congo solo hay 6.250 niños en tratamiento cuando el número niños con VIH asciende a 100.000 y sin la Ronda 11 la ampliación e incluso la continuidad de su tratamiento no están garantizadas más allá de 2012[3].

El parón en la financiación del Fondo Mundial pero, en general, la congelación del nivel de recursos provenientes de la ayuda internacional, está también impidiendo la aplicación de los avances científicos y de las nuevas guías en el manejo clínico del VIH/SIDA que tendrían un impacto enorme en el ahorro de costes, en mejorar la salud de los pacientes y, sobre todo, en reducir significativamente la tasa de mortalidad y de nuevas infecciones. Es el caso, por ejemplo, de las dificultades que Uganda está encontrando para implementar el último protocolo de prevención de la transmisión madre-hijo recomendado por la OMS, que consiste en dar tratamiento de por vida a todas las mujeres embarazadas con VIH y no solo hasta que se haya eliminado el riesgo de transmisión con el parto o la lactancia. La transmisión del VIH de madre a hijo fue la causa del 20% de las nuevas infecciones en Uganda en 2010; sin embargo, solo el 50% de las mujeres embarazadas están bajo programas de prevención y el Gobierno depende enteramente de la ayuda internacional

1
The International HIV/Alliance (2012) Don't stop now. How underfunding the Global Fund to fight Aids, tuberculosis y malaria impacts on the HIV response. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full%20Report_524.pdf (p 3) (2012)

2
The International HIV/Alliance (2012) Don't stop now. How underfunding the Global Fund to fight Aids, tuberculosis y malaria impacts on the HIV response. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full%20Report_524.pdf (2012)

3
MSF (2012). Perdiendo terreno. La escasez de fondos y la cancelación de la Ronda 11 del Fondo Mundial ponen en peligro la lucha contra el VIH y la tuberculosis http://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/Informe_Perdiendo%20terreno_Abril%202012.pdf

para poder implementar los nuevos protocolos[4]. Casos como este o la imposibilidad para poner en marcha el tratamiento temprano, porque está comprobado que ahorra costes de hospitalización al evitar el desarrollo de enfermedades oportunistas, se está dando en muchos países; justo cuando surgen evidencias científicas que de ser aplicadas multiplicarían la efectividad de la respuesta al Sida y cuando se ha demostrado que la terapia antirretroviral es una poderosa herramienta, no solo para mantener con vida a los pacientes, sino también para prevenir nuevas infecciones, reduciendo el número de nuevas infecciones hasta un 96% en parejas serodiscordantes.

Además, lo llamativo es que estos abruptos parones y retrocesos en el flujo de financiación tienen lugar cuando, en junio de 2011, los países miembros de Naciones Unidas se reunían en una sesión especial para revisar los progresos de la histórica Declaración de 2001 referida al comienzo y suscribir una nueva Declaración de Compromiso que estableció los nuevos objetivos para 2015: alcanzar los 15 millones de personas recibiendo tratamiento, reducir en un 50% la transmisión del VIH y eliminar la transmisión madre a hijo para ese mismo año[5]. Ningún plan puede llevarse a cabo sin recursos y el que tenemos entre manos es ambicioso, pues se trata de asentar las bases para lograr el fin del Sida. ¿Estarán los Gobiernos a la altura de su propia visión?

3

Hacia un marco general para financiar la respuesta global al Sida

La ampliación progresiva del número de personas que recibe tratamiento para el Sida ha ido siempre acompañada de un incremento en los recursos económicos disponibles, sobre todo a partir de 2001. Si en el año 2000 los fondos para la lucha contra el Sida en los países de medios y bajos ingresos no llegaban a los 1.000 millones de dólares, hoy se invierten 16.800 millones. Y, aunque parezca una cantidad elevada, está aún lejos de los 22.000 y 24.000 millones de dólares que se calcula que hacen falta para enfrentar de forma óptima la respuesta global al Sida[6]. Además, aunque el año pasado hubo un pequeño incremento del 11% con respecto al 2010, la inversión global en la lucha contra el Sida no experimenta grandes incrementos desde 2008 y hay donantes que por efectos de la crisis económica están reduciendo su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y su financiación para el Sida tanto a través de mecanismos bilaterales o mediante el Fondo Mundial, como es el caso de la drástica reducción de España a este organismo. Pero lo novedoso es que, por primera vez, los países de medios y bajos ingresos han incrementado de forma espectacular los recursos domésticos que destinan a financiar su propia respuesta y ya aportan más del 50% de lo invertido. Según ONUSIDA, países como Botswana, México o Rusia están financiando la totalidad de su respuesta a la pandemia y otros como Vietnam o Kazajastán están poniendo en marcha medidas para ir asumiendo poco a poco la totalidad de la financiación necesaria. Sin embargo, sobre esta tendencia que es esencialmente positiva, cabría preguntarse por las estrategias y programas que están incluidos en la respuesta nacional que estos países están financiando con sus propios recursos: ¿son esos planes suficientes en calidad y objetivos de cobertura? ¿Significa que apenas necesitan ya el apoyo internacional? Puede un país de bajos ingresos como Botswana financiar el 100% de su programa nacional de Sida sin poner en riesgo la financiación de otros aspectos del sistema de salud u otros servicios sociales básicos? La cuestión es que podría existir el riesgo de que la comunidad internacional y, sobre todo, aquellos a los que aún denominamos donantes, al no tener que esperar la rendición de cuentas

4 MSF (2012). Perdiendo terreno. La escasez de fondos y la cancelación de la Ronda 11 del Fondo Mundial ponen en peligro la lucha contra el VIH y la tuberculosis. http://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/Informe_Perdiendo%20terreno_Abril%202012.pdf

5 Declaración de Compromiso en la Lucha contra el Sida (2011). Sesión Especial de Naciones Unidas para el Sida.

6 ONUSIDA (2012). Juntos acabaremos con el Sida.

de esos países que ya no son receptores, se desentiendan de lo pasado con las respuestas nacionales y se den por buenos planes nacionales de Sida poco ambiciosos y con una capacioad de impacto limitada. Eso cuando no excluyan de dichas estrategias a las poblaciones en mayor riesgo, como es el caso de los usuarios de drogas en Rusia, donde los programas de prevención con jeringuillas limpias y sustitutivos de la metadona que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil están financiados íntegramente por el Fondo Mundial porque el Gobierno se niega a incorporar estas intervenciones.

Lo que desde Salud por Derecho proponemos es que haya un cambio de paradigma en la forma en que se aborda la ayuda internacional y específicamente en la lucha contra el Sida. La primera razón para ello es que mientras no exista una cura, el tratamiento es de por vida y conlleva unos costos altísimos a largo plazo. Aunque la adopción de mejores políticas con respecto a los productos farmacéuticos podría reducir el coste de la respuesta, lo cierto es que si todos los países participaran en la financiación de la lucha contra el Sida la contribución que tendrían que aportar los países que ahora mismo llevan el peso financiero descendería, sería más llevadero y, por tanto, se minimizaría el riesgo de brechas financieras. Además, un reforzado sistema de rendición de cuentas evitaría que los países incumplieran sus obligaciones y facilitaría que las políticas que se están llevando a cabo sean las adecuadas a cada tipo de epidemia y respondan a la evidencia científica.

En el Fondo Mundial, los países donantes contribuyen de forma voluntaria a su financiación. Así ha sido desde que fue creado en 2002. Ese carácter voluntario de las aportaciones y la falta de un esquema consensuado que establezca lo que cada país debe aportar en función de su riqueza, y el hecho de que muchos países de altos ingresos como Austria o Corea no sean contribuyentes del Fondo Global ha sido la causa de que nunca haya cubierto los recursos que anualmente necesita y es la causa de que cancelara su ronda de financiación para 2011. Por ello, desde hace tiempo Salud por Derecho viene proponiendo que el Fondo Mundial avance hacia un modelo de financiación menos voluntario, en el que participen todos y cada uno de los países de altos ingresos aportando fondos en base a un modelo de cuota justa que calcule sus aportaciones obligatorias anuales en función de la riqueza. En 2009, durante la conferencia de donantes del Fondo Mundial que tuvo lugar en Cáceres, algunos países (entre ellos España) se comprometieron a impulsar un debate en ese sentido en el seno del Fondo Mundial, pero la crisis económica truncó el proceso. 2013 supone una nueva oportunidad para retomar esta agenda de forma renovada y puede ser un escenario favorable, ya que el Fondo pronto comenzará un proceso de discusión sobre su modelo de reaprovisionamiento financiero en un contexto de crisis en el que algunos de los donantes tradicionales tienen dificultades para mantener su posición y en el que países de renta media y países emergentes tienen, cada día, más recursos aunque con enormes carencias internas.

ONUSIDA, por su parte, ha comenzado a definir e impulsar en 2012 un marco de acción en África que pretende incrementar los fondos domésticos, impulsar el cumplimiento del compromiso de Abuja de destinar el 15% de su presupuesto nacional a salud y tratar de dar solución a la dependencia que la respuesta al Sida en África Subsahariana tiene de la ayuda internacional. Para ello, ha desarrollado, junto con la Unión Africana, una Hoja de Ruta en Responsabilidad Compartida y Solidaridad global para la respuesta al Sida, la tuberculosis y la malaria en África[7]. La iniciativa tiene sentido y surge en un momento oportuno, pero está incompleta: no la fundamenta en el derecho a la salud y no incorpora claramente las obligaciones internacionales de los países que explicita el marco legal de los derechos humanos. La cuestión es que esa responsabilidad compartida debería ser global ya que incluso si los países africanos destinaran el 15% a salud, los fondos disponibles no alcanzarían para cubrir las necesidades y seguiría siendo crucial la ayuda internacional. Por otro lado, cabría preguntarse si la comunidad de donantes está legitimada para exigir el cumplimiento del compromiso del 15% cuando todos los países ricos excepto Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y Países Bajos no cumplen con el 0,7%.

Una clara oportunidad que ha traído la crisis económica ha sido un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de aplicar una tasa sobre las transacciones financieras, lo cual sería una clara opción para recaudar más fondos destinados al desarrollo y a la salud global y completar las fuentes tradicionales de ayuda

7 African Union (2012). Roadmap on shared responsibility and global solidarity for Aids, TB and malaria response in Africa. http://www.au.int/en/sites/default/files/Shared_Res_Roadmap_Rev_F[1].pdf

internacional. Estaríamos hablando de unos 9.000 millones de dólares si se aplicase solo en Europa y de 400.000 millones de dólares si fuese a escala global, según indica ONUSIDA. Aún está por ver qué forma adquiere el diseño y la implementación de la tasa que los once países europeos, entre ellos España, recientemente acordaron llevar hacia adelante. Aunque probablemente la mayor parte de la recaudación se destine a fines domésticos, hay que asegurar que un porcentaje significativo sea empleado para la ayuda internacional y para financiar la respuesta al Sida a largo plazo.

En conclusión, necesitamos una visión completa de cómo la humanidad va a financiar la lucha contra el Sida en los próximos años y en las próximas décadas que ponga en relación las diferentes fuentes de financiación nacionales e internacionales para cubrir la totalidad de los recursos necesarios y que organice las responsabilidades internacionales en un marco de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas que resulte realmente efectivo.

4 Algunas conclusiones y una agenda para España

La reacción del Gobierno español ante la ayuda internacional y la lucha contra el Sida provocada por la crisis económica no ha sido ejemplar. En 2010, comenzaron unos drásticos recortes en la AOD que nos sitúan hoy en porcentajes de AOD en torno al 0,2%, cerca de lo que aportábamos en los años ochenta. En lo que respecta a la lucha contra el Sida, el panorama es aún más estrambótico: pasamos de ser el cuarto donante del Fondo Mundial aportando 200 millones de dólares anuales en 2008 y 2009 a 110 en 2010 y cero en 2011. En 2012 el compromiso hecho público es de solo 10 millones de euros y eso que es el organismo internacional que recibirá la mayor contribución. No obstante, a día de hoy, mientras redactamos este artículo, la aportación no ha sido formalmente aprobada en el Consejo de Ministros a pesar de que la cantidad está preparada en los presupuestos del Ministerio, esperando a ser desembolsada. Así es que, aunque no solo con dinero se ganará la batalla al Sida, no resulta fácil pensar en articular una agenda para España, por sencilla que sea, pues el compromiso del Gobierno y su capacidad para entender que la cooperación al desarrollo y la diplomacia en salud global forman parte de nuestras responsabilidades internacionales y de los requisitos para tener voz en un mundo globalizado han quedado en entredicho.

Las grandes líneas de lo que podría ser la agenda de España en la lucha contra el Sida han quedado reflejadas en el manifiesto *Unidos para acabar con el Sida*[8], que ha sido promovido por Salud por Derecho y apoyado por más de 35 organizaciones en España, entre ellas MSF E y que se ha hecho público el 1 de Diciembre de 2012, Día Mundial de la lucha contra el Sida. Por primera vez, un manifiesto de tales características pone en relación la situación de la respuesta al Sida en España y las acciones que deben acometerse tanto en el ámbito nacional como internacional: la modificación del Real Decreto Ley 16/2012 para garantizar la atención sanitaria a todas las personas que residen en nuestro país, el incremento paulatino de las aportaciones al Fondo Mundial para recuperar el nivel anterior de contribución, volver a apoyar la investigación de la vacuna del sida y los microbicidas e implicarse activamente en eliminar las barreras que están dificultando el acceso a los medicamentos, entre otros.

Por otro lado, además de lo expresado en dicho manifiesto y de lo expuesto durante este artículo en relación a la financiación y a la implementación de una tasa sobre transacciones financieras, hay oportunidades concretar a corto plazo que España no puede dejar pasar y que, afortunadamente, no requieren desembolsos económicos:

- En primer lugar, el Gobierno español debe armarse con las capacidades básicas para poder participar, al menos, con una mínima solvencia en los foros internacionales relacionados con la lucha contra el Sida. El primero de ellos y el más importante es el Fondo Mundial. Si bien a corto plazo no seremos relevantes por las contribuciones económicas que aportemos a este organismo, España debe recuperar parte de la credibilidad perdida creando un equipo que pueda ostentar una representación de alto nivel en su Junta Directiva y defender las posiciones que hasta día de hoy no ha sido capaz de generar. La puesta en marcha de un comité consultivo con expertos, miembros de la sociedad civil y los representantes adecuados del Gobierno

8 Disponible en www.saludporderecho.org/manifiesto_sida_2012.pdf

que se reunieran al menos antes de cada Junta Directiva del Fondo Mundial para generar posiciones informadas y las mejores estrategias para defenderlas podría ayudar.

- En parte debido a la menor disponibilidad de recursos, el Fondo Mundial está inmerso en un proceso muy profundo de renovación en el que España apenas ha participado. Aunque los cambios en su modelo de financiación de propuestas está llegando a su fin y el impacto en países de renta media, muchos de ellos en América Latina, podría ser dramático porque dejarán de ser elegibles, aún así no todo está perdido y los próximos meses serán cruciales. España debe confrontar cualquier intento por convertir el Fondo Mundial en uno organismo destinado solo a los países más pobres para financiar un conjunto de intervenciones previamente definidas en el que los programas de prevención y atención con poblaciones especialmente vulnerables y en países de renta media con epidemias concentradas ya no tengan apenas cabida.
- España podría implicarse de forma activa en el desarrollo de una Hoja de Ruta para una responsabilidad global compartida en América Latina y el Caribe similar a la impulsada entre ONUSIDA y la Unión Africana. Entre otras cosas, serviría para fortalecer la posición de la región como receptor de recursos del Fondo Mundial y para elaborar los fundamentos de una estrategia de cooperación diferenciada no solo de España sino del resto de mundo con América Latina en relación al Sida.
- Las oportunidades que el contexto actual ofrece en lo relativo a la innovación y el acceso a los medicamentos y otros productos biomédicos es muy notable. Por un lado, la Unión Europea está negociando el programa Europeo Horizonte 2020, el mayor programa europeo de investigación de la historia y que se desarrollará entre 2014 y 2017. La oportunidad para que Horizonte 2020 incorpore más financiación para la investigación en Sida y en otras enfermedades relacionadas con la pobreza es muy importante, pero la posición de España en ese sentido tiene que ser clara y manifiesta. Después de haber recortado de forma tan drástica la AOD destinada a la investigación y al desarrollo de productos para el Sida, es casi una obligación moral comprometerse con este proceso. Además, podría movilizar fondos de los que se podrían beneficiar grupos españoles de investigación trabajando en la temática.
- Y, por último, cabe destacar el informe de recomendaciones elaborado por el Grupo Consultivo de Trabajo de Expertos en Investigación y Desarrollo: Financiación y Coordinación (CEWG, por sus siglas en inglés) y sobre el cual la última asamblea general de la OMS emitió una resolución en la que se acordó avanzar en el análisis de las recomendaciones y en su eventual implementación. Desde finales de 2012, empezarán las deliberaciones y negociaciones. Los estados miembros, entre ellos España, deben cumplir con su compromiso de responder al reto de la salud pública mundial y emplear las recomendaciones del CEWG para desarrollar una ambiciosa hoja de roja que dé como resultado un tratado vinculante sobre I + D y que aborde todos los elementos que están fallando en el modelo actual de innovación en salud: una mejor coordinación, la falta de transparencia en los procesos de I+D, la necesidad de una financiación sostenible y la incorporación de incentivos que garanticen tanto la innovación basada en las necesidades de salud como el acceso asequible.

La crisis actual no puede ser un motivo que justifique dejar de lado una pandemia que ha tenido un impacto incalculable, no solo en el número de vidas perdidas o en las consecuencias sociales y económicas. España tiene que recuperar la posición que le corresponde en términos de apoyo económica y debe hacer explícito ese compromiso entre la comunidad de donantes. Mientras tanto, aquí hemos apuntado posibles acciones que no requieren desembolsos económicos, solo voluntad política para llevarlas a cabo. No valen las excusas. Querer es poder.

.Capítulo 7.

La resiliencia de la teoría a la práctica: un enfoque para romper el círculo del hambre*

*
Capítulo elaborado por
Lara Contreras,
IO (Intermón Oxfam).

1

El concepto de resiliencia: una forma de reconocer los derechos de los más vulnerables

El concepto de resiliencia está ganando popularidad entre los actores de la cooperación internacional, aunque las opiniones están divididas. Algunos lo perciben como una nueva moda, que simplemente pone un nombre nuevo a un trabajo que se realiza desde hace tiempo, mientras que otros consideran que es el camino para crear capacidades, de forma que los más vulnerables puedan enfrentarse a shocks externos y superarlos sin depender de la ayuda. Algunos piensan que la resiliencia logrará que se lleven a cabo los cambios institucionales y programáticos necesarios para tener un impacto positivo en la prevención de crisis crónicas.

El interés de los actores de la cooperación internacional en este concepto está relacionado con el alarmante aumento de los desastres naturales relacionados con el cambio climático y la tendencia de los conflictos armados a hacer crónica la violencia y sus efectos. Desde 1980 hasta 2005, el número de desastres relacionados con el clima ha aumentado un 223% en los países en desarrollo[1]. Más de 1.500 millones de personas viven en zonas afectadas por fragilidad, conflicto o violencia a gran escala[2].

Este aumento de la volatilidad y de los riesgos ha puesto en evidencia que los enfoques actuales del desarrollo y la acción humanitaria no logran mejorar la situación de las comunidades más vulnerables. La respuesta a emergencias a menudo se repite, ante crisis en los mismos lugares y hacia las mismas personas, profundizando la situación de pobreza de los más afectados. El enfoque de resiliencia tiene el potencial de romper estas espirales y además encaja en la agenda de los donantes de una mayor eficacia de la ayuda y de "calidad-precio" (value for money) de la cooperación.

1
Oxfam International (2011a) 'Time's Bitter Flood: Trends in the number of reported natural disasters', http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/download?Id=366363.

2
World Bank (2011) World Development Report 2011: Conflict, Security and Development, Overview, p.1: http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/WDR2011_Overview.pdf

La reciente Comunicación de la Comisión Europea (3/10/2012) sobre su aproximación al concepto de resiliencia frente a crisis alimentarias **"**EU approach to resilience: learning from food security crises**"**,[3] define este concepto como "la capacidad del individuo, comunidad, país o región para soportar, adaptarse y recuperarse de tensiones y shocks externos".

La definición de Oxfam (Intermón Oxfam en España) va más allá y lo define como "la capacidad de las mujeres, hombres y niños de reconocer sus derechos y mejorar su bienestar a pesar de los shocks externos, las tensiones y la incertidumbre". Esta posición habla de una perspectiva de derechos, de equidad y reducción de vulnerabilidad, y da por hecho que la resiliencia permitirá a comunidades e individuos una mejora con respecto a la situación de vulnerabilidad de partida.
Con esta definición, se rebaten las críticas surgidas en el mundo académico al concepto de resiliencia que argumentan que la resiliencia no incorpora conceptos como la equidad y el poder. Algunas corrientes defienden que la resiliencia no es un concepto pro-pobre sino que incrementa las diferencias[4], mientras que otras indican que no permite un buen diagnóstico de la vulnerabilidad y no asegura que se eviten las crisis y el gasto humanitario. [5]

La base del trabajo de resiliencia es, para nosotros, la búsqueda de la equidad. Los más pobres son siempre los más vulnerables a los shocks externos que, a su vez, incrementan su pobreza y les impide escapar de ella. Esto es el resultado de la inequidad en la distribución de los derechos y del poder, que concentra el riesgo en los más pobres. Nuestro trabajo en resiliencia se centra en las causas estructurales de la inequidad y tiene como objetivo asegurar que los derechos y los riesgos se comparten de una forma más equitativa, retando la desigualdad de poder y de género.

3
Comunicado del 3/10/2012 "The EU approach to resilience:learning from food security crises" http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/documents/20121003-comm_en.pdf

4
IDS: Resilience: New Utopia or New Tyranny?: http://www.ids.ac.uk/publication/resilience-new-utopia-or-new-tyranny

5
ODI: The relevance of 'resilience'?: http://www.odi.org.uk/publications/6809-resilience-livelihoods-humanitarian-development-food-security

Por ello, nuestra definición de resiliencia se caracteriza porque:

- No habla de shocks puntuales sino de tensiones de más largo plazo (conflictos, cambio climático, subida de los precios, degradación de los ecosistemas) y de la falta de previsión (lo qué ha pasado históricamente ya no es un indicador seguro de lo que pasará en el futuro).
- Pone su énfasis en los derechos, en el poder y en la equidad.
- No solo se trata de supervivencia y de enfrentarse a un riesgo sino que supone una aproximación transformativa que implica mejorar el bienestar a pesar del riesgo externo.
- Se refiere a la capacidad de las personas no del Estado o de las instituciones, aunque defiende la necesidad de que el Estado cumpla con su responsabilidad de satisfacer los derechos de sus ciudadanos, ya que muchas causas de la vulnerabilidad de las personas se escapan de su capacidad para enfrentarlas por sí mismos.

El concepto de resiliencia no es nuevo sino que es un paraguas que abarca varios campos de acción, entre los que se encuentran la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), la reducción de vulnerabilidad, la sostenibilidad, la adaptación al cambio climático y el desarrollo comunitario. El término permite hablar de estrategias que van desde lo operacional hasta la creación de nuevas políticas públicas (reservas estratégicas, inversión en pequeña agricultura, fortalecimiento de organizaciones campesinas, protección social, sistemas de alerta temprana, lucha contra la desnutrición).

Es un nuevo marco de actuación que requiere un nuevo enfoque y liderazgo, nuevas capacidades, una nueva arquitectura y nuevos instrumentos más flexibles en los actores de la cooperación internacional. La resiliencia abre la puerta a la consecución de un enfoque integral donde ya no exista separación entre los silos de desarrollo y humanitario, sino que ambos enfoques compartan un análisis de riesgos común, objetivos de reducción de vulnerabilidad comunes e indicadores comunes. Supone hablar de varios componentes que responden a un mismo objetivo, como en la comida tailandesa frente a la comida china, como señala un artículo reciente[6].

6 Resilience: buzz word or critical strategic concept?, Groupe Urgence Réhabilitation, Développement, (URD) 2012, página 4.

El valor añadido del enfoque de resiliencia radica en que:

- Es una forma de lograr **mayor equidad** entre ricos y pobres y reta la desigualdad de género.
- Es clave para conseguir la **eficacia de la ayuda**. Los avances logrados por los programas de desarrollo pueden perderse cuando los shocks y las tensiones externas aparecen. El desarrollo necesita incorporar la gestión de riesgos y la volatilidad. Además, el desarrollo aplicado sin un criterio de sostenibilidad puede incrementar los riesgos (como la urbanización incontrolada). Por su parte, los programas humanitarios pueden incrementar la dependencia, por lo que es necesario que la respuesta humanitaria incluya un enfoque que permita a las comunidades enfrentarse y superar futuros riesgos.
- Construye los **puentes entre humanitario y desarrollo**, a través de un análisis de riesgos y objetivos comunes.
- Supone un mayor **"value for money"**. La prevención de crisis es más barata que la respuesta humanitaria a las mismas. Un estudio muestra que en Kenia, las actividades de construcción de resiliencia costaron una media de 1.000 millones de dólares menos que la respuesta humanitaria a la crisis alimentaria de 2011[7]. Además, hay estudios que afirman que prevenir la malnutrición cuesta un dólaral día mientras que tratarla cuesta 80 dólares al día.

2

Las claves para reducir la vulnerabilidad y construir la resiliencia: comida tailandesa versus comida china

La resiliencia se logra agrupando un conjunto de elementos y formas de actuación con un enfoque y un objetivo común algo similar, como se ha señalado antes, al aspecto de un plato típico tailandés (todo está en el mismo plato pero separado) en contraposición a un plato chino (todo está mezclado).

7 Courtenay Cabot Venton (2012). The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia http://reliefweb.int/report/kenya/economics-early-response-and-disaster-resilience-lessons-kenya-and-ethiopia

2.1
Poner el foco en los más vulnerables, especialmente las mujeres

La vulnerabilidad también es el resultado de la ausencia de derechos y de poder que impide a las poblaciones reclamar sus derechos a estar mejor preparados y protegidos frente a la incertidumbre y a las tensiones. Por tanto, es necesario que los actores de desarrollo apoyen a los más vulnerables para que se organicen y participen en los procesos de toma de decisiones y pidan responsabilidades a los decisores (estados, actores internacionales, instituciones y sector privado) por sus acciones o inacciones. Además, son los gobiernos nacionales los que deben garantizar que las poblaciones, incluyendo las más vulnerables, participen en la toma de decisiones y en los procesos de desarrollo orientados a la gestión de riesgos.

2.2
El análisis de riesgos debe estar en el corazón del desarrollo

Los programas de desarrollo tienen que poner en el centro el análisis de riesgos para identificar los cambios externos así como las capacidades para enfrentarlos. El análisis de riesgos debe ser holístico e incorporar todo tipo de tensión externa (desastres, fragilidad política, conflicto, mercados).

2.3
Apropiación nacional de la resiliencia

Los gobiernos nacionales deben poner la resiliencia dentro de sus prioridades e incluirla en sus políticas, estrategias y planes de desarrollo, asegurando que las perspectivas locales forman parte de este proceso. Para ello, las instituciones regionales e internacionales deben apoyar tanto financiera como técnicamente el desarrollo de las capacidades nacionales. Además, los donantes deben asegurar que los gobiernos nacionales ponen en el centro de sus políticas de resiliencia a los más vulnerables y les permiten tomar parte en las decisiones.

2.4
La protección social: un derecho universal crucial para la construcción de resiliencia

Aunque ha habido ciertos progresos, la implementación de un sistema universal de protección social todavía es un reto en los países menos desarrollados. La protección social incluye medidas de largo plazo y "safety nets" en periodos de crisis. La sociedad civil, los donantes y las ONG tiene un rol muy importante a la hora de apoyar a los gobiernos nacionales para construir un sistema de protección social eficiente y sostenible, para lo que es necesario un compromiso de fondos de largo plazo, predecible y flexible con especial foco en países de bajos ingresos y en los afectados por conflictos.

2.5
La resiliencia requiere un enfoque integral de lo humanitario y el desarrollo en lugares que sufren crisis recurrentes

Uno de los errores más importantes de la comunidad internacional en este momento es la separación entre humanitario y desarrollo en lugares con crisis recurrentes. Esto tiene como consecuencia que ambas formas de actuación no sean continuistas, ni se retroalimenten, creando confusión entre ellas e ineficiencias en términos de resultados y coste. La construcción de resiliencia requiere que ambas corrientes confluyan en un enfoque integral, con un análisis de riesgo común, objetivos comunes e indicadores comunes. Esto significaría que la respuesta humanitaria debe tener también como objetivo el fortalecimiento de capacidades y ser más larga en el tiempo y el desarrollo, reducir la fragilidad y tener en cuenta múltiples riesgos adaptándose a ellos. También supone flexibilidad por ambas partes. Por tanto, hay que revisar y adaptar factores internos como las capacidades del personal, cultura, sistemas, estructuras y liderazgo para lograr este enfoque integral.

2.6
Cambios en la arquitectura de la ayuda para financiar la resiliencia

Como ya hemos mencionado, hoy hay dos corrientes de financiación separadas entre humanitario y desarrollo. La financiación de la resiliencia no supone la creación de fondos específicos, sino mayor flexibilidad en las herramientas ya existentes, con un mayor foco en el análisis y en la adaptación a los riesgos y con mayor coordinación entre las actividades humanitarias y de desarrollo. Los fondos humanitarios deben ser más largos en el tiempo (hasta 36 meses) y más flexibles. Los de desarrollo deben tener un enfoque de reducción de riesgos y ser flexibles, convirtiéndose en fondos que se puedan modificar ante una crisis.

2.7 La resiliencia dentro de la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015

Como hemos argumentado, los shocks externos, las tensiones y la incertidumbre reducen los avances del desarrollo; por tanto, es vital que la construcción de resiliencia forme parte de los futuros ODM. La Declaración del Milenio hace solo una breve mención al compromiso con los desastres y la inseguridad (relacionada con el desarme), pero la gestión de riesgos no se lleva más allá en este proceso. En 2015, cuando se revisen los ODM se presentará una nueva oportunidad para incluir la resiliencia como un objetivo prioritario.

Esta priorización puede hacerse transversalizando la resiliencia en el resto de objetivos (reconociendo los riesgos y mitigando su impacto) o bien, como Oxfam propone **creando un nuevo ODM de resiliencia** que lo convertiría en un objetivo global y permitiría influir en el marco del acuerdo de Hyogo (sobre gestión de riesgos de desastres) y en las políticas de adaptación al cambio climático. La cooperación británica ya ha incluido la resiliencia entre sus objetivos prioritarios, junto a la reducción de pobreza y al crecimiento económico. Estas metas prioritarias han quedado reflejadas en el Humanitarian Emergency Response Review publicado en 2011, en el que se anuncia que la resiliencia frente a los desastres será un "área nueva y fundamental del trabajo humanitario y de desarrollo" de la cooperación bilateral británica.[8]

3 La resiliencia: un enfoque para romper el círculo del hambre

En ningún escenario es más clara la necesidad de invertir en resiliencia que en los contextos de inseguridad alimentaria crónica. Este es el caso tanto del Sahel como del Cuerno de África. En el caso del **Sahel,** según las estimaciones, en 2012 alrededor de 18,7 millones de personas se encontraron en situación de inseguridad alimentaria y más de un millón de niños menores de cinco años estuvieron al borde de la muerte por sufrir desnutrición severa. La frecuencia, complejidad y volatilidad de las crisis en esta región han aumentado notablemente durante la última década. Considerar que la sequía fue la causante de la crisis sería un error; aunque sí fue el detonante. Pero no podemos ignorar que se trata de una región azotada por crisis alimentarias crónicas y que las causas de la inseguridad alimentaria y de la malnutrición son más bien de orden estructural, debido a la fuerte vulnerabilidad de las comunidades. La falta de inversión en agricultura, la producción insuficiente de alimentos, el acceso limitado a la sanidad y al tratamiento nutricional, así como la falta de redes de protección social adecuadas, la degradación medioambiental acelerada, la gobernabilidad disfuncional y el incremento exponencial de la población son el verdadero caldo de cultivo de las crisis alimentarias.

En esta región, durante los años "sin crisis" aproximadamente 645.000 niños de la región mueren a causa de enfermedades fácilmente prevenibles y tratables y 226.000 mueren por desnutrición.[9] La mitad de los hogares considerados vulnerables[10] están al borde de la crisis alimentaria en un año de buenas cosechas. Esto significa que cualquier factor externo, por pequeño que sea -como el incremento del precio del grano, la falta de lluvia o las inundaciones- puede tener consecuencias catastróficas. Si además estos desastres ambientales ocurren con demasiada frecuencia, es prácticamente imposible que la población sea capaz de reconstruir sus medios de vida. Cuando los desastres se suceden, las familias no tienen tiempo para recuperarse de una crisis a otra como ha pasado ahora, con lo cual su capacidad de resiliencia es nula.

Las crisis alimentarias sufridas recientemente por estas regiones han puesto de manifiesto que la respuesta humanitaria solo se pone en práctica cuando ya se han perdido muchas vidas y que los programas de desarrollo no han podido atajar las causas de estas crisis recurrentes. Es en estos contextos donde la resiliencia se ha ganado su papel protagonista. Las crisis alimentarias se pueden evitar, solo

8 Humanitarian Emergency Response Review: UK Government http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/hum-emer-resp-rev-uk-gvmt-resp.pdf

9 IASC (Feb 2012) Strategic Document Response plan op.cit p.2

10 ECHO FACTSHEET SAHEL FOOD CRISIS – 2012. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf

se necesita voluntad política para hacerlo. Oxfam lleva muchos años respondiendo a las crisis alimentarias y a la inseguridad alimentaria crónica mediante la construcción de resiliencia de los más vulnerables. Lo ha hecho mediante programas de transferencia de dinero, apoyo a medios de vida sostenibles, RRD, adaptación al cambio climático y programas de protección social. El éxito de esta forma de responder a la vulnerabilidad alimentaria depende de nuestro aprendizaje pero también de lo que hagan otros actores. Depende de un cambio político en el enfoque que ponga el foco en la construcción de resiliencia, de nuevas formas de actuación y de una nueva arquitectura. Estos cambios harán que la resiliencia pase de ser un concepto académico a un objetivo práctico y operacional.

Para ello, como hemos mencionado antes, todos los actores deben tender a un enfoque integral con un análisis de riesgo común, objetivos e indicadores comunes entre las corrientes de humanitario y desarrollo. Se debe planificar de manera flexible y con objetivos a largo plazo que permitan adaptarse a los cambios externos, priorizando el trabajo de desarrollo en aquellos lugares donde hay crisis recurrentes y predecibles y mejorando la capacidad de respuesta en caso de desastres.

En los contextos de inseguridad alimentaria crónica es necesario que la comunidad internacional apoye a las autoridades nacionales para que inviertan en áreas para mejorar la nutrición, como la protección social y los servicios para los más pobres. También es importante invertir en RRD, en la creación y buen gobierno de reservas locales, nacionales y regionales, en la promoción de medios de vida alternativos, en los micro seguros y la agricultura de pequeña escala.

4 La cooperación española en la senda de la resiliencia

En los últimos meses tanto el Gobierno español como la cooperación española han llevado a cabo avances importantes encaminados tanto a mejorar la ayuda española ante crisis alimentarias como a comprometerse de forma visible y activa con la agenda de prevención de crisis alimentarias.

España no ha sido pionera en el debate sobre resiliencia a nivel internacional, sin embargo, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la AECID están reflexionando sobre sus apuestas a nivel institucional y programático en este campo, y trabajando para definir su posición al respecto en los foros internacionales.

Entre los avances realizados por la cooperación española para mejorar en la prevención de crisis alimentarias destacan:

4.1 Creación de un grupo dentro de la AECID para avanzar sobre el enfoque VARD/resiliencia

Este grupo inter-área (humanitario/sectorial/geográfica), que durante una primera etapa se centrará en la región del Sahel, está compuesto por representantes técnicos y políticos y está trabajando sobre el concepto de resiliencia e identificando cómo se debería avanzar el concepto en la Agencia. En la actualidad, cuenta con dos niveles de funcionamiento, con un grupo ampliado de carácter político para la toma de decisiones, compuesto por personal de la SECIPI, de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y de la AECID, y otro grupo técnico más operativo. Este último grupo está integrado por representantes de varias áreas de la AECID y del MAEC: Oficina de Acción Humanitaria, representante del sector de desarrollo rural y lucha contra el hambre, departamento geográfico de África Occidental multilateral, SGCID.

De forma simultánea, la cooperación española está realizando un diagnóstico de las acciones de resiliencia que ha llevado a cabo en la región del Sahel hasta el momento en los distintos ejes de trabajo (seguridad alimentaria, adaptación al cambio climático, RRD, productivo, etc.).

Un ejemplo operativo de los resultados de esta coordinación inter-área es el taller que a finales de septiembre 2012, tuvo lugar en Dakar, y que reunió a los diferentes puntos focales de AH, coordinadores de OTC de África Occidental, responsable geográfico y sectorial de sede. En este taller, se decidió cuál sería el enfoque de resiliencia que seguirá la AECID en el futuro para la región del Sahel. Además, es parte de una serie de iniciativas emprendidas con el objetivo de fomentar el debate y mejorar el diálogo sobre resiliencia, para que en el futuro la cooperación española sea capaz de mejorar la articulación programática entre ayuda humanitaria y desarrollo, así como entre trabajo de sede y trabajo de terreno, en los países afectados por crisis estructurales.

4.2
Incorporación de la resiliencia al IV Plan director de la Cooperación Española[11]

Una de las orientaciones estratégicas de la cooperación española, confirmada en el nuevo Plan Director, es apostar por una **política de prevención y construcción de resiliencia en la lucha contra el hambre y seguridad alimentaria,** centrada en programas de protección social, ciertas redes de seguridad (reservas estratégicas) y en el rol de las mujeres en la producción agrícola y seguridad alimentaria. Esto, sin duda alguna supone un antes y un después, ya que la prevención de crisis y la resiliencia se marcan como objetivos concretos de la cooperación española.

No obstante, el concepto de resiliencia no ha llegado a alcanzar, en la cooperación española, el nivel de prioridad que le otorgan otros donantes importantes. Se percibe un cierto retraso de la cooperación española en relación a los avances conceptuales y estratégicos sobre el concepto de resiliencia, especialmente en comparación con las declaraciones de las agencias de Naciones Unidas (OCHA, UNICEF, FAO, PNUD, PAM), y con el claro posicionamiento de la UE, DFID y USAID. Sin embargo, está previsto que, después de analizar cuál puede ser el valor añadido de la cooperación española en este campo, se empiecen a desarrollar los documentos y las guías necesarias para facilitar la operatividad de este concepto.

Muchas han sido las declaraciones políticas de alto nivel asegurando una apuesta de España por la prevención de crisis alimentarias.[12] Esto abre el camino a que España aproveche el prestigio ganado en la agenda internacional de la lucha contra el hambre y se convierta en un actor internacional relevante en la agenda de resiliencia en crisis alimentarias, impulsando esta agenda en Naciones Unidas, la UE y sobre todo en la próxima revisión de los ODM en 2015.

4.3
Primeros pasos de la cooperación española hacia la construcción de resiliencia en el Sahel

Un análisis preliminar de la respuesta española en el Sahel en 2012 por parte de Intermón Oxfam muestra buenas prácticas de la cooperación española que ha combinado una respuesta temprana con elementos estructurales de reducción de la vulnerabilidad, lo que ha tenido un impacto positivo en la vida de las personas.

En el Sahel, la cooperación española ha realizado proyectos que han creado resiliencia y que han evitado que las comunidades sufran la crisis previniéndola porque se trabajaba con los más vulnerables. Sin embargo, estos proyectos no tenían este enfoque. Dicho esto, es importante darle el enfoque de resiliencia a las intervenciones para asegurarse de que

11 En el borrador del Plan Director 2013-2016, del 4 de octubre de 2012, está mencionado dos veces. En el apartado respondiendo a la pregunta ¿Qué vamos a hacer? En el apartado II.2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis, en las Políticas de Prevención (página 19). "La Cooperación Española apuesta por una política de prevención en todos los campos, frente a shocks externos o estructurales, pero especialmente en lo que respecta a la lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria y la nutricional y en salud. Se trata, por ello, de coordinar las estrategias de asistencia humanitaria y las estrategias de desarrollo, y hacer frente a las distintas maneras de la vulnerabilidad, haciendo hincapié en la necesidad de incorporar elementos de protección de derechos a componentes de resiliencia. En este sentido, la Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres es una de las políticas de prevención en las que la Cooperación Española seguirá trabajando." Y en el apartado sobre *Una alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis* donde explicita "Las personas necesitan la seguridad alimentaria para una nutrición adecuada que garantice un estándar mínimo de calidad de vida. En aras de mitigar los efectos de las crisis que afectan a la seguridad alimentaria, se trabajará en la reducción y control de los factores que determinan la vulnerabilidad a las crisis alimentarias, al tiempo que se abordará la prevención y gestión de los riesgos favoreciendo el desarrollo de mecanismos de resiliencia y gestión de las crisis mediante: 1) el establecimiento y refuerzo de sistemas de vigilancia regional; 2) el apoyo a redes de seguridad que aseguren a corto plazo que la población más vulnerable pueda afrontar las crisis alimentarias, como por ejemplo la creación de reservas estratégicas de alimentos que, conjuntamente con otras acciones sectoriales, permitan controlar los precios y reducir el impacto de otras amenazas; 3) el apoyo prioritario a las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria de mujeres y de la población infantil, así como el fomento del acceso y control sobre los recursos, la tecnología, el conocimiento y la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

12 Las declaraciones públicas del Presidente del Gobierno en NNUU, y del Ministro de Asuntos Exteriores ante el Congreso y el Senado así como en reuniones privadas, La confirmación, al más alto nivel político, de que España continuaría su compromiso de cooperación con el Sahel: (i) Discurso del Presidente Rajoy ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de septiembre; (ii) Presencia y discurso de Rajoy, en la reunión de Alto Nivel sobre Sahel en Nueva York el 26 de septiembre; Visita del Secretario de Estado de Cooperación (Jesús Manuel Gracia) y del Jefe de la Oficina de AH a Níger el 26 de julio.

responden al objetivo de prevención de crisis y hacerlas más eficaces. Esto pasa por focalizarse en los más vulnerables conscientemente. Además, en el Sahel, España respondió a la alerta temprana y de manera coordinada con otros donantes y con los gobiernos de la región, respondiendo a los planes establecidos por los países afectados por la crisis.

A pesar de estos avances en la respuesta española a la crisis alimentaria en el Sahel, todavía se está en un proceso de análisis de trabajo y fijación de objetivos. Es necesario asegurar que el enfoque de resiliencia sea una prioridad política en la cooperación española apoyada por un fuerte liderazgo y que se llevan a cabo los cambios estructurales de arquitectura y herramientas necesarios para poder desarrollar dicho objetivo.

5

Recomendaciones para promover el enfoque de resiliencia en España

Recomendaciones al Gobierno español

- Aprovechar la posición adquirida por España a nivel internacional como actor relevante en la lucha contra el hambre y como donante estratégico en seguridad alimentaria y su papel protagonista en África Occidental, para empujar en los foros internacionales el enfoque y la agenda de resiliencia tanto en Naciones Unidas, la UE y, sobre todo, en la próxima revisión de los ODM en 2015.

Recomendaciones a la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y a la AECID

- Hacer de la resiliencia y de la prevención de crisis, a través de la RRD y del fortalecimiento de capacidades, un objetivo prioritario en el nuevo Plan Director. Destacar el valor añadido de España en la promoción de la resiliencia a través de un diagnóstico de las iniciativas implementadas.
- Empezar a trabajar con un enfoque integral donde, tanto desarrollo como acción humanitaria, tengan un análisis de riesgos común y objetivos e indicadores de resiliencia comunes. Sería abrir un nuevo camino a la desaparición de los silos de desarrollo y humanitario, que podría facilitarse mediante la creación de una unidad de resiliencia y prevención de crisis que debería desarrollar una estrategia sobre este tema y vigilar que la cooperación española incorporase la resiliencia a las crisis en todas sus intervenciones en zonas con crisis recurrentes.
- Apoyar a regiones y países vulnerables para que se haga un análisis de riesgo holístico que permita definir el objetivo y los criterios para la construcción de resiliencia.
- Apoyar el desarrollo de capacidades y la formación sobre construcción de resiliencia en las regiones donde España está desarrollando esta agenda.
- Seguir apoyando firmemente la implementación de reservas en la región de África Occidental, tanto regional, nacional y local como un mecanismo clave para la resiliencia a crisis alimentarias, al posibilitar la distribución de alimentos en periodo de crisis y la estabilización de la volatilidad de los precios.
- Mantener los convenios de desarrollo como instrumentos de financiación a medio/largo plazo y de planificación flexible, y que concretamente permitieron a las ONG españolas crear la capacidad de resiliencia.
- Incluir un objetivo de resiliencia en los Marcos de Asociación País u otros instrumentos de planificación y fortalecimiento de la labor de los gobiernos y las comunidades locales en materia de prevención, preparación, mitigación.
- Promover una agricultura de pequeña escala sostenible y que promueva la resiliencia, y no solamente el aumento de la producción; articularla con mejoras en calidad nutricional y asegurar que las mujeres agricultoras se benefician de los programas agrícolas.
- Invertir en redes de protección social y en servicios para los hogares más vulnerables, en particular, para los que están en estado de inseguridad alimentaria de forma crónica.

Capítulo 8.

¿Misión imposible? Somalia y la seguridad de los trabajadores humanitarios*

*
Capítulo elaborado por
Aitor Zabalgogeazkoa, MSF.
Ha sido Director General de Médicos
Sin Fronteras hasta mayo de 2012.

1

Somalia, ejemplo de distopía

Somalia vive, desde 1991, en un estado de guerra civil entre señores de la guerra, milicias organizadas por los clanes, bandas de criminales y de milicias islamistas. Es uno de los países más pobres del mundo, con un PIB estimado en menos de 300 dólares por habitante. Una cuarta parte de la población depende de la ayuda alimentaria. Otras necesidades básicas, como el acceso a la sanidad, el agua, el saneamiento o la educación son ciencia ficción para la mayoría de los somalíes. Es una de las crisis humanitarias más agudas en el planeta y es, posiblemente, el peor ejemplo de cómo se van a desarrollar los conflictos en el futuro. En Somalia se estaban dando desde hace décadas condiciones que se han reproducido luego en otras crisis: interferencia sistemática de actores criminales, inclusión en la ecuación del factor clánico y familiar, violencia extrema y sistemática contra la población civil…

La tragedia somalí se enmarca en un contexto mundial polarizado, con numerosas intervenciones militares occidentales en sociedades musulmanas (Irak, Pakistán, Afganistán, Yemen, Palestina, Libia, Siria etc.). Muchas de estas sociedades y, entre ellas, la somalí, están envueltas en su propia dinámica a medio camino entre guerras civiles y religiosas, el enfrentamiento entre el islamismo radical y Occidente, y la colisión de sistemas de valores, creencias e intereses. La polarización toma distintos aspectos como "la guerra contra el terrorismo" y "la división Norte-Sur". En este escenario, las organizaciones humanitarias se exponen al riesgo permanente de ser rechazadas o dirigidas Los límites legales de la guerra, formulados en el Derecho Internacional Humanitario, son violados sistemáticamente; entre ellos, el respeto a la población civil y la protección a la misión médica y a la ayuda humanitaria en zonas de conflicto.

En 2011, la situación se vio agravada por la peor sequía en décadas, lo que dejó a millones de personas al borde de la hambruna y provocó el desplazamiento forzoso de decenas de miles hacia Kenia y Etiopía. Cerca de la mitad de su población está afectada: 2,4 millones de personas están necesitadas de asistencia humanitaria, hay 1 millón de refugiados en otros países del Cuerno de África y alrededor de 1,5 millones de desplazados internos, además de centenares de miles de refugiados y emigrantes dispersos por todo el mundo.

Hoy la situación permanece enfangada en la lucha desapiada por los recursos entre una multitud de facciones armadas. Las fricciones internas dentro de la oposición armada y sus implicaciones con los combatientes y las redes islamistas radicales, la descomposición de la estructura de clanes y la creación de un nuevo tejido social, las tensiones entre la economía tradicional, la informal y la magnitud industrial de la piratería, la operación militar de la OTAN contra esta última y sus intentos de conjugar los intereses de diferentes países en la región, las noticias acerca de la posible explotación de recursos naturales hasta ahora inéditos y el peso histórico de los hasta ahora repetidos fracasos a la hora de de construir una autoridad viable comportan un escenario sumamente complejo.

Las perspectivas inmediatas de una solución viable, estable y duradera son bajas, aunque hay algunos elementos nuevos, como la constitución de un nuevo gobierno elegido en las urnas, el decidido apoyo de una potencia regional como Turquía o la bajada de actividad de la piratería por primera vez en años, que habrá que comprobar si perduran y no son solo nuevas oportunidades que se pierden en la complicada madeja somalí.

En septiembre de 2012, el primer parlamento oficial de Somalia en más de 20 años prestó juramento en el aeropuerto de Mogadiscio con la intención de marcar el fin de un período de transición de ocho años. El Parlamento ha elegido como presidente a Hassan Sheikh Mohamud, un activista cívico y académico. A su vez, nombró primer ministro a un economista y hombre de negocios, Abdi Farah Shirdon Saaid, con el mandato de acabar con el nepotismo y la rivalidad entre clanes. Y una mujer ha sido nombrada ministra por primera vez, y nada menos que de Asuntos Exteriores. Está por ver si la actual 'hoja de ruta' para poner fin al período de transición, acordada en la reciente conferencia constitucional de Garowe, podrá ser implementada.

Una treintena de años siendo considerado un estado fallido han convertido al país en un paria internacional y a su sociedad en un experimento fuera de las rutinas económicas y sociales globales, en el que normas de convivencia cuasi-medievales (o quizás post-capitalistas) son las que hacen funcionar la precaria vida de los millones de somalíes que lo integran. La globalización de la información ha sido extremadamente exitosa: Somalia cuenta en la actualidad con cientos de webs y radios por Internet.

La vitalidad de la economía informal en Somalia demuestra cómo las comunidades ignoradas por la economía global buscan sus propios espacios. Aunque las actividades agrícolas y pastorales son la principal contribución a la economía, hay un pujante sector en torno a las telecomunicaciones y a la transferencia de remesas desde la diáspora. Los somalíes no disponen de bancos; por tanto, el 100% de las operaciones financieras se realizan a través de la banca tradicional islámica, paralela e ilegal a ojos de Occidente, y utiliza el teléfono móvil, cuya red y cobertura evolucionan a una velocidad insólita y funcionan con pasmosa efectividad. El sector del transporte aéreo y el tráfico de khat[1] también registran una actividad económica frenética.

Desde 2005, los ataques contra el tráfico marítimo han logrado establecer un modelo de negocio único y se ha producido una industrialización del fenómeno. Aunque su actividad se ha contraido en la franja costera, los piratas han extendido su área de operaciones hasta Madagascar y la costa suroeste de la India y siguen siendo muy activos en la zona central del Golfo de Adén, el Mar Arábigo y el Océano Índico. El impacto económico de la piratería se puede establecer en decenas de millones de euros. Aunque mucho menores que los de las remesas de la diáspora, tienen mucha importancia, al menos en el norte, donde los piratas hacen una contribución significativa al desarrollo económico. Aunque las aldeas costeras se han beneficiado poco del alojamiento de los piratas, cantidades significativas se gastan y se distribuyen ampliamente como exigen los dictados sociales. Los beneficiados y, en especial, las elites políticas de esta zona, tienen poco interés en reducir su principal fuente de ingresos ya que las alternativas son escasas.

La piratería ha vuelto a poner a Somalia en la agenda internacional. En 2008, la UE puso en marcha la Operación Atalanta, orientada a la disuasión y represión de actos de piratería, así como la protección del transporte marítimo, la ayuda alimentaria y la vigilancia de las actividades pesqueras. Los ataques cayeron al nivel más bajo en 2012 por medidas como la de embarcar guardias armados y por las patrullas navales de la OTAN: los gobiernos gastaron 1.000 millones de euros el año pasado en proteger el tráfico marítimo, mientras que el comercio que transita por el Golfo de Adén y el Océano Índico se estima en más de 800.000 millones de euros. La operación ha tenido impacto en la mejora de la seguridad y está prevista que continúe hasta 2014. Sin embargo, esta operación ha tenido un impacto casi nulo en la mejora de la situación humanitaria para la población somalí.

Las dificultades a las que se han enfrentado las operaciones de ayuda humanitaria en todas las crisis pasadas demuestran que, si en algún lugar la ayuda está integrada en la economía de guerra, ese lugar es Somalia.
Los problemas de desvío de la ayuda alimentaria son constantes. La comunidad de ayuda acepta un cierto nivel de robos y pérdidas como un coste más de trabajar en Somalia.
El problema no son estas prácticas rutinarias, sino el desvío a gran escala y sistemático.
Hasta la mitad del presupuesto del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para Somalia, unos 200 millones de dólares al año, se ha podido desvanecer, y esto ha ocurrido durante más de una década: incluso la distribución de agua promovida por Médicos Sin Fronteras (MSF) para los miles de desplazados hacinados en el corredor de Afgooye (cerca de Mogadiscio) ha sido objeto de corrupción.

La manipulación de la ayuda con fines políticos está también a la orden del día. En 2009, en Kismayo, las autoridades locales impidieron las campañas de vacunación infantil con argumentos peregrinos. En enero de 2010, Al Shabab negó al PMA el permiso para distribuir alimentos en territorios bajo su control, alegando que perpetuaba la dependencia. En noviembre de 2011, Al Shabab negó el permiso a 16 organizaciones para seguir trabajando en el sur y centro de Somalia, acusándolas de galvanizar a la población local en contra del total restablecimiento de la ley islámica.

En octubre de 2012, incluso la organización Islamic Relief ha sido expulsada de las zonas controladas por Al Shabab. Todas las milicias que trabajan con el Gobierno Federal de Transición (GFT) o con los islamistas reclaman "impuestos", privilegios de contratación o porcentajes en distribución de la ayuda en las zonas en las que ejercen el control. El GFT no ha aliviado las interferencias administrativas que se añaden al trabajo de los humanitarios, y existe desconfianza entre el Gobierno y las organizaciones humanitarias por el histórico de intentos de control de la ayuda e incluso de acusaciones a ciertas organizaciones de apoyar a la oposición armada. También se

1 Hierba estimulante de consumo tradicional muy extendido en el Cuerno de África y la Península Arábiga.

han dado casos de oficiales del GFT que han incitado al asalto de convoyes de ayuda, con el argumento de que estos estaban ayudando o suministrando ayuda a "terroristas".

No es nueva la denuncia de que el principio de primacía de la asistencia humanitaria se ve amenazado por Naciones Unidas, la Unión Africana y la OTAN, al subordinar la ayuda humanitaria a los objetivos políticos de la construcción del Estado, la seguridad, la estabilidad y la lucha contra el terrorismo. En Somalia, la ayuda humanitaria está siendo utilizada en modo "el palo y la zanahoria", y es canalizada hacia las zonas bajo el control de uno de los lados del conflicto. Al Shabab ha hecho lo mismo. Esta realidad refleja algo más que las dificultades relacionadas con el trabajo en las zonas controladas por Al Shabab y es el resultado de las políticas que elevan los objetivos militares y políticos por encima del imperativo humanitario.

Los jefes de clan, los hombres de negocios, las milicias armadas y la propia comunidad ayudan a que prospere este clima de crisis perpetua. La sociedad somalí no es tan homogénea como pueda parecer, ni la política de clan es ya tan dominante, siendo su máxima expresión las alianzas forjadas alrededor de la piratería o las tensiones que se producen con la interpretación del Islam y las facciones armadas. Esta degradación lenta de la sociedad es una garantía para la continuación de la violencia y la inseguridad en Somalia. El actual umbral de violencia hace que las necesidades humanitarias sigan siendo inmensas.

La población somalí ha sido sometida a una crisis detrás de otra, con terribles consecuencias sobre los sectores más vulnerables. Las organizaciones sociales locales e internacionales hemos procedido a la sustitución completa del sector de la salud pública, que se derrumbó en medio de una situación de salud muy precaria y con los peores indicadores sanitarios posibles. No hay cifras fiables pero, sin duda alguna, estamos ante el exterminio, por activa o por pasiva, de miles de seres humanos. Las posibilidades de que la situación en Somalia se estabilice en un corto plazo son lejanas. Hay pocas dudas sobre la pertinencia de llevar a cabo proyectos de naturaleza médica y humanitaria con la población somalí.

El conflicto se ha intrincado aún más desde que el gobierno keniata decidió intervenir en octubre de 2011, desplegando tropas en el Valle del Juba. La operación comenzó con insuficiente apoyo político internacional y con poca preparación militar, y con un riesgo elevado de represalias por parte de Al Shabab en territorio keniano. Las presiones financieras y logísticas se han aliviado una vez que se ha convertido en parte de la operación AMISOM de Unión Africana.

La prolongación de la "ocupación" en Somalia juega en contra de los países que intervienen. Se corre el riesgo de que el propio impulso del conflicto armado ponga a la opinión pública somalí en contra de la intervención y que esta resistencia sea cooptada por Al Shabab, tal y como le pasó a Etiopía durante su intervención de 2006-2009.

Etiopía entró en Somalia en 2006 con el tácito apoyo de Estados Unidos, para expulsar a la Unión de Tribunales Islámicos, que había tomado el control de Mogadiscio y grandes zonas del país. La presencia de las tropas etíopes fue muy impopular entre los somalíes y derivó en un incremento del apoyo de la población a los grupos islamistas a los que estas pretendían combatir. Como resultado de todo ello, la intervención fue un fracaso que concluyó con la retirada de las fuerzas etíopes a principios de 2009. En noviembre de 2011, estas mismas tropas han vuelto a entrar en Somalia y operan en la región de Guri-El.

Tras unos meses de atasco, las fuerzas de AMISOM, del GFT, las milicias aliadas y los ejércitos de Kenia y Etiopía han forzado a los militantes de Al Shabab a abandonar diversas ciudades a lo largo de 2012.
Las milicias de Al Shabab se retiraron de Mogadiscio en agosto de 2011, del puerto de Baidoa en febrero, de la ciudad clave de Afgooye en mayo, del puerto de Merca en agosto, y perdieron su último bastión urbano -el principal puerto meridional de Kismayo- en octubre de 2012, junto con la principal ciudad del interior Wanla Weyn, siendo este puerto crítico para el sostén económico de la oposición islamista. Tras la retirada de Al Shabab, el vacío de seguridad en Mogadiscio ha sido llenado por las milicias de los clanes que representan los primeros señores de la guerra de la década de 1990, en contravención directa de los acuerdos del GFT y de AMISOM.

2

La violencia y su impacto en las operaciones humanitarias

El nivel de violencia en Somalia es inaudito y es regulado solo por la falta de armas pesadas y la poca tecnología de guerra utilizada, por el hecho de que los combates sean ocasionales y por el precario e inescrutable balance creado por las convenciones sociales locales. La violencia no discrimina ni a los estratos más privilegiados de la sociedad somalí. Al menos, cuatro ministros del anterior gabinete del GFT han muerto de manera violenta, entre ellos el Ministro de Salud. Decenas de autoridades religiosas han sido atacadas o asesinadas como expresión de los desacuerdos sobre prácticas religiosas y su incidencia en la dinámica del conflicto.

En 2011, un suicida mató a prácticamente todos los médicos de la primera generación que se graduaban en Somalia en décadas, en un ataque dirigido contra las autoridades del GFT en Mogadiscio. Solo durante este año, 18 periodistas, fotógrafos, locutores y dibujantes de medios de comunicación han sido asesinados. Durante el último año, ha habido una media de 300 personas secuestradas de una treintena de nacionalidades, la mayoría son marinos de las dos docenas de buques que permanecen retenidos por grupos de piratas que operan desde los puertos costeros de Somalia. También se han producido numerosos incidentes tierra adentro o en las costas de Kenia. En septiembre y octubre de 2011, ciudadanos franceses y británicos fueron secuestrados y asesinados en el destino turístico de Lamu en Kenia.

Es un entorno tremendamente peligroso para los equipos humanitarios. Todas las facciones están implicadas en ataques indiscriminados contra la población civil y las organizaciones humanitarias. El registro de incidentes es interminable y comprende amenazas, extorsión, robos, asaltos, asesinatos, secuestros, cobro de impuestos y comisiones... lo que ha llevado a la mayoría de las organizaciones a trabajar prácticamente solo con personal somalí o con organizaciones locales. Algunas siguen llevando a cabo operaciones transfronterizas, unas pocas desplazan personal expatriado sobre el terreno y la mayoría están confinadas en los fortines protegidos por AMISOM y cercanos al aeropuerto de Mogadiscio. Los programas de Naciones Unidas han tenido restricciones permanentes debido a las medidas de seguridad adoptadas. El principal problema operacional es la falta de acceso, ya que resulta imposible comprobar las necesidades sobre el terreno y desplegar las acciones precisas para lidiar con la situación humanitaria. Mantener y negociar el acceso ha sido muy difícil, debido a las dificultades en identificar las cadenas de mando entre la oposición armada.

Las estrategias utilizadas por las organizaciones que han conseguido mantener operaciones sobre el terreno van desde la colaboración con comunidades y autoridades locales y religiosas hasta el incremento de la capacidad de gestión de organizaciones locales y el propio personal local. Los riesgos para el personal local se han incrementado, en especial, cuando reciben la autoridad de contratar y cancelar todo tipo de servicios requeridos para las operaciones. Además, están mucho más expuestos a la corrupción, debido a la posibilidad de presiones de los clanes a los que pertenecen.

En Mogadiscio, la feroz competencia por el control de los recursos y las rivalidades políticas artificialmente borradas a través de la formación del GFT en 2008 han resurgido, para consternación de la población local y de las comunidades desplazadas, las viejas prácticas de depredación sobre los desplazados internos a través del control forzado de los campamentos en los que se asientan y el control de la distribución de productos básicos y comida que llevan asociados. Esta práctica ha tenido prioridad sobre una respuesta de emergencia eficaz a la crisis alimentaria y sus impactos médicos (tasas de desnutrición e incidencia de enfermedades, como el cólera y el sarampión).

MSF ha estado ayudando a los somalíes desde finales de 1970 en respuesta a sus necesidades médicas y de supervivencia en toda Somalia y el norte de Kenia, la región somalí de Etiopía, Yemen, Yibuti e incluso más allá, donde los somalíes han buscado asilo, en lugares como Egipto, Malta y Grecia. Solo el año pasado, MSF realizó más de 450.000 consultas ambulatorias y de emergencia, intervenciones nutricionales, cirugías, tratamiento de la tuberculosis, atención pediátrica y vacunas. MSF opera en la actualidad una docena de proyectos en el país.

La muestra del impacto de la violencia y de los dilemas que implica trabajar en Somalia está en los incidentes que han afectado a los equipos de MSF en el último año. El registro de incidentes menores supera el millar, pero tres han tenido un impacto demoledor, hasta el punto de hacer que Médicos Sin Fronteras

reconsidere si puede continuar trabajando en Somalia: el secuestro de dos compañeras, el asesinato de otros dos y el bombardeo de un hospital.

El secuestro de dos compañeras de Médicos Sin Fronteras, Blanca Thiebaut y Montserrat Serra, el 13 de octubre de 2011 en el campo de Ifo en Dadaab (Kenia), cuando procedían a organizar la instalación de un puesto de salud destinado a los centenares de miles de refugiados somalíes llegados en los últimos meses, está acarreando un impacto tremendo sobre ellas, sus familias y sus compañeros y amigos. A pesar de los denodados esfuerzos de las familias y de nuestra organización y de las numerosas peticiones a autoridades somalíes para que tercien y faciliten su liberación, este incidente -la principal prioridad para MSF- sigue sin resolverse en el momento de escribir estas líneas.

En Mogadiscio, el 29 de diciembre de 2011, un ex empleado local de MSF entró en la oficina con un arma y abrió fuego, matando al responsable de operaciones Philippe Havet y al médico Andrias Karel Keiluhu. Fue un acto de violencia individual que no se relaciona con ninguna cuestión política. El tiroteo fue el resultado de la no renovación del contrato del individuo en cuestión, una decisión tomada con el apoyo de la comunidad, ya que era sospechoso de robo. Somalia es un entorno sin ley y cada hombre tiene un arma. La impunidad reinante en Somalia es indecente, ya que el asesino confeso y juzgado, Mohamed Noor, está ya en libertad. Esto demuestra que el grado de impunidad imperante bajo el Gobierno de Transición Federal augura, por ahora, pocos avances en la seguridad para los equipos humanitarios y la población civil en general. Este ataque llevó al cierre de los programas de distribución alimentaria y de nutrición terapéutica con más cobertura en Mogadiscio en enero de 2012.

En marzo de 2012, el hospital de Daynile, el más importante de MSF en el entorno de Mogadiscio, fue primero alcanzado con morteros, después los pacientes y trabajadores hospitalarios utilizados como escudos humanos y, por último, el propio hospital empleado por la milicia Al Shabab como centro de operaciones, ocasionando graves daños en la estructura y paralizando los servicios quirúrgicos que se ofrecían desde este centro hospitalario.

Teniendo en cuenta el entorno arriba descrito, la tarea de los trabajadores humanitarios en Somalia resulta muy difícil. A pocos nos genera dudas que es la crisis humanitaria en la que más falta hace nuestra contribución, y también a todos nos parece que sigue siendo uno de los lugares más difíciles e inseguros para trabajar. MSF se enfrenta a un terrible dilema. Hay niveles increíbles de desnutrición, junto con casos de cólera, sarampión y las víctimas directas de los combates. Somalia es uno de los entornos más difíciles para servir la ayuda de manera eficaz y, al mismo tiempo, uno de los lugares donde la necesidad es mayor. Somos víctimas de la violencia al igual que el resto de la población, pero el abandono de las operaciones y del trabajo con los más vulnerables es la última opción para MSF. Nos vemos obligados a revisar de nuevo los niveles de exposición y riesgo.

3 La reflexión sobre la seguridad en MSF

El despliegue de programas y equipos depende de nuestra capacidad para negociar el acceso a las zonas inseguras como una organización que opera de manera independiente de las fuerzas políticas y ofrece cuidados y ayuda basados solo en las necesidades, sin discriminación. Esta es una de las razones por las que MSF no acepta fondos de los donantes públicos para sus programas de Somalia. En nuestra opinión, la acción humanitaria arraigada en los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad es un imperativo para todos los que pretendan brindar asistencia humanitaria a la población somalí.

Si estos principios no se respetan, la asistencia humanitaria tiene, por una parte, muchas probabilidades de ser rechazada debido a la percepción a nivel local de su asociación con las aspiraciones políticas de los gobiernos donantes y, por otra, provoca que los que se encuentran "en el lado equivocado del conflicto" no obtengan la ayuda que necesitan. Frecuentemente los ataques hacia ONG internacionaes y, sobre todo, occidentales, son justificados por razones políticas. MSF ha expresado repetidas veces su preocupación por la erosión de estos principios y el uso indebido de la ayuda humanitaria y su integración en la agenda de la mayoría de los estados donantes y Naciones Unidas.

Existe consenso en MSF en que las estrategias de aceptación, que incluyen la transparencia informativa, el diálogo con la

comunidad, trabajar sobre la percepción y una comunicación pública permanente y fluida son imprescindibles. Dicho esto, desde el punto de vista de MSF, los principales riesgos de seguridad que deben ser considerados en un entorno como Somalia son cuatro:

- "Momento equivocado, lugar equivocado". Este tipo de exposición al riesgo puede reducirse al mínimo mediante una aplicación estricta de un conjunto elaborado de procedimientos de seguridad. Existe consenso en que, de esta forma, esta categoría de riesgos puede ser mitigada, permitiendo nuestro trabajo sobre el terreno con un nivel de riesgo aceptable. No obstante, en MSF somos también conscientes de que la tecnificación de las medidas de seguridad o la privatización de su gestión no son una solución per se, ya que no siempre responde al modus operandi de muchos de los actores en conflicto.
- Riesgos derivados de la gestión de los recursos humanos y de los recursos económicos disponibles. Estos riesgos son reconocidos como un desafío extremo en cuanto a la viabilidad de las medidas de reducción del riesgo. La historia ha demostrado que incluso el más pequeño de los errores de gestión puede llevar a consecuencias dramáticas y explosivas en cualquier momento. MSF ha aplicado diferentes tácticas con el fin de reducir estos riesgos: delegando los procedimientos de contratar y despedir en los comités de ancianos, a la Shura local o a las juntas hospitalarias. Se delegan también las actividades relacionadas con cierto personal somalí en los contratistas u hombres de negocios con los que se contratan suministros. Se ha procedido a controlar y reducir el tamaño de los programas para que su impacto económico a nivel local sea limitado, etc; se ha tratado de evitar esta realidad a través de la contratación de personal regional, personas de etnia somalí, con un pasaporte de Kenia o Etiopía. Esto ha funcionado, pero parece haber alcanzado sus límites en las zonas bajo el control de las fuerzas etíopes y keniatas. Aún así, MSF reconoce que no es capaz de gestionar todos estos riesgos derivados de la gestión de recursos, cuando se pone en práctica el tradicional modelo de intervención que hemos utilizado en Somalia. Un escollo particular a este respecto es la detección e intervención en emergencia. Estos tipos de intervenciones de gran volumen, desde un punto de vista operativo, con frecuencia requieren la supervisión directa de personal expatriado para asegurar efectividad y eficiencia. Esto conduce inevitablemente a la necesidad de dirigir personal y gestionar recursos por parte del personal expatriado, aumentando los riesgos dramáticamente.
- La inseguridad resultante de una situación crónica de violencia generalizada. La mayoría de los incidentes de seguridad del pasado tuvieron que ver con estas situaciones. La respuesta operativa ha sido una cuidadosa monitorización constante de los cambios en el contexto y un modelo operativo que permite frecuentes evacuaciones temporales del personal. Con el tiempo, el aumento de la inseguridad ha obligado a adoptar los modelos de gestión remota en los que el personal nacional lleva la carga de casi toda la operación. Las experiencias con proyectos en gestión remota indican que es factible implementar programas con aceptables normas de calidad y durante un período prolongado de tiempo, pero a través de un esfuerzo de formación y apoyo al que MSF no está acostumbrado.
- El secuestro es un riesgo específico para el personal expatriado. Es un fenómeno relativamente nuevo que se ha expandido en paralelo a la industrialización de la piratería marítima. Desde hace cuatro años, ha demostrado ser un problema de dimensión regional, como MSF ha aprendido de la manera más amarga: hemos sufrido tres secuestros en los últimos años en Bossaso, Mudug y Dadaab. En MSF todos estamos de acuerdo con el hecho de que este riesgo no puede ser seriamente mitigado dentro de Somalia ni en el entorno de los campos de refugiados fronterizos.

Los ataques por motivos políticos no son vistos como un riesgo importante hoy en día, aunque puede cambiar con el tiempo y rápidamente. Como puede concluirse, en tres de los cuatro riesgos identificados la presencia de expatriados o la gestión de responsabilidad en manos del personal expatriado es un factor que aumenta la inseguridad. La reflexión, por tanto, debe abundar en elementos de nuevas estrategias posibles. Es obvio que debemos aceptar la violencia como la característica definitoria del contexto Somalia y como uno de los entornos en los que, por definición, se desarrolla la acción humanitaria.

También creemos que debemos dejar de usar las "necesidades de la población" y "el compromiso de la organización" como argumentos en la toma de decisiones. Las necesidades son omnipresentes y abrumadoras. El compromiso no es cuestionable tras décadas de implicación con la población somalí. Ambos argumentos oscurecen el proceso de toma de decisiones. La repetición de incidentes de seguridad graves en Somalia en los últimos

años, especialmente en los últimos meses, es por otro lado inaceptable e insostenible para una organización de las características de MSF, donde el sacrificio personal tiene límites.

Debemos, por tanto, centrar la discusión sobre nuestra capacidad de sostener las operaciones en Somalia y si nuestro sistema de seguridad es suficientemente fiable como para exponer al personal expatriado en ese entorno. También debemos analizar las expectativas creadas, ya que normalmente la respuesta ha sido cerrar los programas tras estos incidentes de seguridad. Esta vez no lo hemos hecho: ¿qué tipo de mensaje hemos enviado con esta decisión?

Entre las decisiones adoptadas por el Consejo Internacional de MSF están las siguientes:

- MSF considera que debe mantener su posición frente a incidentes trágicos, siempre y cuando no haya evidencia de un ataque directo a la organización y exista un equilibrio aceptable entre el impacto de las operaciones y los riesgos.
- Esta posición debe ser cuidadosamente analizada teniendo en cuenta el gran valor añadido que representa la presencia de personal expatriado en términos de calidad de la atención médica, en un entorno con recursos y capacitación muy bajos, así como la capacidad de atender las necesidades de la población y de asegurar que los recursos son utilizados en forma adecuada.
- Debemos homogeneizar las diferentes definiciones de aceptación del riesgo por parte de los diferentes equipos MSF en Somalia.
- Resulta vital realizar un análisis de riesgo colectivo en Somalia, sacando provecho de nuestro alto nivel de implantación, y elaborar una herramienta común para la supervisión de la seguridad y la evaluación de los modos de operar en el contexto, incluyendo compromisos sobre principios humanitarios.
- Adoptar una perspectiva a largo plazo, de mínimo diez años, para la proyección de operaciones en Somalia, teniendo en cuenta que la situación pueda empeorar antes de mejorar, y construyendo sobre las amplias experiencias acumuladas.
- Explorar y desarrollar nuevos modelos operativos que sean viables teniendo en cuenta los elementos considerados. Seguir desarrollando modelos innovadores con otras asociaciones, las diásporas, los hospitales privados, los profesionales de salud somalíes, la telemedicina y las universidades locales.
- Considerar la mejora sustancial de los modelos de gestión remota, mejora de la calidad, de la reactividad y de la cobertura y el impacto.

Por último, es importante reconocer la alta probabilidad de que el personal de MSF en Somalia sufra una lesión grave, el secuestro o la muerte, y que el nivel de riesgo al que está sometida la organización y su personal no sea aceptable ni asumible. Por lo tanto, si todas las consideraciones mencionadas anteriormente no se pudieran desarrollar, es posible que MSF tenga que abandonar el país. En ese análisis estamos.

Fuentes

Treasure Mapped: Using Satellite Imagery to Track the Developmental Effects of Somali Piracy. Dr. Anja Shortland. Brunel University. Chatham House. Jan. 2012.

The Kenyan military intervention in Somalia. Africa Report 184. International Crisis Group. Feb. 2012.

Kenyan Somali Islamist Radicalisation. Africa Briefing 85. International Crisis Group. Jan. 2012.

Assisting the Somali Population Affected by the Humanitarian Crisis of 2011. Overview of MSF activities in Somalia, Kenya and Ethiopia. Médecins Sans Frontiéres. Jan. 2012.

MSF reconsiders Somali operations after fatal attack. P. Moszynski. British Medical Journal. Jan. 2012.

The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach. H. Ehrhart, K. Petretto. The Greens/European Free Alliance. Hamburg, Feb. 2012.

Warlords and Peace Strategies: The Case of Somalia. Stig J. Hansen, Journal of Conflict Studies. The Gregg Centre for the Study of War and Society. University of New Brunswick. 2011.

System failure? Revisiting the problems of timely response to crises in the Horn of Africa. S. Levine, A. Crosskey and M. Abdinoor. Overseas Development Institute. HPN Network Paper 71. Nov. 2011.

Counter Terrorism and Humanitarian Action. HPG policy brief. Overseas Development Institute, Oct. 2011.

Termites at Work: Transnational Organized Crime and State Erosion in Kenya. International Peace Institute, Sep. 2011.

Aid as Punishment: The Misuse of Humanitarian Assistance in Somalia. Médecins Sans Frontières. May 2011.

Stabilisation and humanitarian access in a collapsed state: the Somali case. Menkhaus, K., Disasters 34, Overseas Development Institute. Oct. 2010.

.Anexos.

Anexo 1

Cronología de acontecimientos internacionales 2011*

*

Anexo elaborado por **Celia Agulló Pastor**, investigadora del IECAH.

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del año 2011. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria y la construcción de paz, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan estrecha relación con ella.

Dentro de cada mes, los acontecimientos están clasificados de acuerdo al siguiente criterio:

- Atentados
- Conflictos armados
- Desastres naturales y accidentes
- Guerra internacional en Afganistán
- Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
- Procesos de paz, negociaciones
- Protestas, manifestaciones, etc.
- Refugiados, desplazados e inmigración
- Revueltas árabes
- Violaciones de derechos humanos

Para la elaboración de esta cronología, se han utilizado, entre otras, las siguientes fuentes:

CIDOB, 2012. "Cronología de la Coyuntura Internacional" en Anuario Internacional. Pakistán, perfil del país. Julio 2012. Disponible en: http://www.cidob.org/es/datos_factuales/anuario_internacional_cidob_2012/cronologia_de_la_coyuntura_internacional_2011

El País. Anuario 2012. Ediciones EL PAÍS 2011.

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), Alerta 2012! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona: Icaria Editorial, enero 2012. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/12/alerta12e.pdf

Fisas, V. (2012). Anuario de procesos de paz. Icaria Editorial y Escola de Cultura de Pau (ECP), 2012. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/12anuarie.pdf

Guha-Sapir D., Vos F., Below R, con Ponserre S. Annual Disaster Statistical Review: 2011: The Numbers and Trends. Brussels: CRED; 2012. Disponible en: http://cred.be/sites/default/files/2012.07.05.ADSR_2011.pdf

Médicos Sin Fronteras (2011). Memoria Internacional MSF 2011. Disponible en: http://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/MemoriaInternacionalMSF2011_Baja.pdf

Médicos Sin Fronteras (2011). Memoria MSF – OCBA 2011. Acción médico-humanitaria independiente en un mundo cambiante. Disponible en: http://www.bartolomebeltran.com/actualidad/archivos/MSF.pdf

2011

Enero

01
Conflictos armados
Enfrentamientos en Somalia. Varios enfrentamientos entre la milicia islámica Al Shabab y las fuerzas gubernamentales, reforzadas con tropas de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), en los distritos de Hodan y Hawlwadaag, en Mogadiscio, dejan un balance de quince muertos y 25 heridos.

05
Protestas, manifestaciones, etc.
Protestas por el incremento del precio de los alimentos básicos en Argelia. Miles de ciudadanos argelinos se manifiestan en las calles contra el gran aumento de precios en los productos básicos: aceite, harina y azúcar. Las protestas se extienden de forma rápida por el norte de la región y pasan a convertirse en quejas antigubernamentales, simulando las recientes revueltas populares en Túnez. Tres días después, el gobierno reduce los precios de algunos alimentos de forma que las protestas se calman. Dichos disturbios dejan 3 fallecidos, 800 heridos y 1.100 detenidos.
Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo de alto el fuego en Sudán. Un acuerdo de paz entre el Ejército Popular de Liberación del Sudán (SPLA), que controla la zona sur del país, y el grupo rebelde leal al antiguo general del SPLA, George Athor, pone fin a las hostilidades entre ambos grupos.

11
Desastres naturales y accidentes
Inundaciones en Australia. Las inundaciones en Australia provocan un centenar de muertos y desaparecidos y dejan un balance de 200.000 personas afectadas.

12
Desastres naturales y accidentes
Fuertes lluvias en Brasil. Las lluvias torrenciales dejan un balance aproximado de 250 víctimas mortales en Río de Janeiro.

14
Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Informe anual sobre piratería en Somalia. La Oficina Marítima Internacional (IMB, por sus siglas en inglés) presenta su informe anual, que muestra que, en el año 2010, 49 barcos fueron secuestrados en Somalia, y 1.106 marineros fueron tomados como rehenes.
Revueltas árabes
Huida del presidente Ben Ali a Arabia Saudí. Las revueltas populares que dieron comienzo en diciembre de 2010 en diferentes ciudades de Túnez en contra de la inflación, el desempleo y la corrupción del gobierno provocan la huida del presidente Ben Ali, en el poder desde el año 1987, a Arabia Saudí. Mohammed Ghannouchi, primer ministro, se queda al mando hasta las próximas elecciones.

15
Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Expiración del mandato de la misión UNMIN en Nepal. Nepal finaliza el mandato de la Misión de Naciones Unidas en Nepal (UNMIN), establecido en 2007 tras el fin de la guerra civil. Cabe destacar algunos hitos importantes como: monitorizar el almacenamiento de armas de los militares y de los antiguos combatientes maoístas del Ejército de Liberación del Pueblo (PLA); organizar las elecciones de 2008 para la Asamblea Constitutiva y controlar la liberación de los niños-soldado maoístas.

16
Desastres naturales y accidentes
Inundaciones en Brasil. Se registra un balance de 600 víctimas mortales en la región de Río de Janeiro y miles de damnificados están a la espera de recibir asistencia.

17
Protestas, manifestaciones, etc.
Manifestaciones en Omán Diversas protestas, desencadenadas por la influencia de las revueltas en Túnez, tienen lugar en Omán contra el incremento del paro, la corrupción, el alza de los precios y los salarios bajos.

18
Atentados
Oleada de atentados bomba en Irak. Un ataque suicida en Tikrit, al noroeste de Bagdad, provoca 60 muertos y más de 150 heridos entre las fuerzas de seguridad iraquíes. Un día más tarde, una ambulancia cargada de explosivos al noreste de la capital deja un balance de 10 víctimas mortales. Dos días después, 51 personas pierden la vida y 183 resultan heridas en un ataque con tres coches bomba al sur de Bagdad.

19
Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Resolución 1.967 sobre Costa de Marfil. El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba por unanimidad la Resolución 1.967, en la que se acuerda un incremento de 2.000 tropas en la Operación de Naciones Unidas en Costa de Marfil (UNOCI) hasta el 30 de junio. El país está a punto de presenciar una guerra civil, ya que Laurent Gbagbo ha ganado la segunda ronda de las elecciones presidenciales cuando los resultados preliminares otorgaban una amplia victoria al antiguo primer ministro, Alassane Ouattara.

20

Revueltas árabes

Las revueltas en Yemen. Centenares de ciudadanos yemeníes se manifiestan en contra de los planes de reforma políticos del gobierno que permitirían a Ali Abdulá Saleh continuar en el poder durante otro mandato, después de 32 años en el cargo. Dichas protestas se inspiran en las recientes revueltas populares desencadenadas en Egipto y Túnez.

Procesos de paz, negociaciones

Acuerdo entre Sudán – Sudán del Sur. Sudán y Sudán del Sur firman un acuerdo para desmilitarizar la región central de la frontera sudanesa de Abyei y permitir así, el despliegue de una fuerza de paz de Etiopía, bajo bandera de la ONU.

24

Atentados

Ataques bomba contra las autoridades en Irak. Dos coches bomba explotan en Kerbala, provocando la muerte de 18 personas. Tres días más tarde, otra explosión al noroeste del país deja un balance de 48 víctimas mortales y 65 heridos.

25

Revueltas árabes

Levantamientos populares en Egipto. Los revueltas en los países árabes iniciadas en Túnez en diciembre del 2010 se extienden a Egipto, el país árabe más poblado. Las protestas contra el régimen del presidente Hosni Mubarak, en el poder desde hace treinta años, tienen lugar en la plaza Tahrir de El Cairo, que son reprimidas tanto por la policía como por los simpatizantes del Partido Nacional Democrático (PND).

26

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Acuerdo contra el tráfico de drogas Colombia/Venezuela. Colombia y Venezuela firman un acuerdo bilateral contra el tráfico de drogas y, para ello, se baraja la posibilidad de intercambiar información con los servicios de inteligencia, prevenir el blanqueo de dinero y disminuir el comercio de las materias primas empleadas en drogas ilegales.

Revueltas árabes

Manifiesto en Argelia. Un colectivo de intelectuales publica en internet el Manifiesto por los Derechos y las Libertades. Los países árabes se caracterizan por coordinar las actividades por medio de los teléfonos móviles y las redes sociales. El manifiesto tiene lugar 10 días después de una oleada de inmolaciones suicidas por parte de la sociedad civil argelina que exige reformas democráticas.

28

Revueltas árabes

Nuevo vicepresidente en Egipto. El presidente egipcio, Hosni Mubarak, en el contexto de numerosas manfiestaciones contra su mandato convocadas con el lema "viernes de la ira y la libertad", y que dejan un balance de medio centenar de víctimas mortales por la represión policial, promulga el toque de queda e interrumpe el acceso a internet y a redes sociales, utilizadas para la coordinación de las protestas. Asimismo, Mubarak declara un cambio de gobierno nombrando vicepresidente a Omar Suleiman, director general de Inteligencia

30

Revueltas árabes

Protestas populares contra Mubarak en Egipto. La oposición, liderada por los Hermanos Musulmanes y la Asamblea Nacional para el Cambio, crea un comité con el fin de coordinar junto con el ejército el final del régimen de Mubarak. Al día siguiente, Mubarak encarga al vicepresidente Suleiman cambios en la Constitución. El ejército, por su parte, manifiesta que no reprimirá las protestar populares pues las considera legítimas.
La UE reclama un proceso de transición hacia unas elecciones libres. A finales de enero, se calcula que más de 100 personas han fallecido y unas 2.000 han resultado heridas, fruto de las reivindicaciones a favor de la democracia y la libertad.

<u>En este mismo mes</u>

Desastres naturales y accidentes

Cólera en Haití. Un año después del terremoto, los haitianos siguen enfrentándose a condiciones de vida pésimas y a una epidemia de cólera que afecta a todo el país.

Febrero

03

Protestas, manifestaciones, etc.

Protestas en contra del gobierno en Yemen. Aproximadamente unas 20.000 personas se manifiestan en Sanaa, la capital de Yemen, en el denominado "día de la ira", pidiendo la dimisión del presidente Ali Abdallah Saleh.

04

Conflictos armados

Conflictos fronterizos en Camboya/Tailandia. Ambos países entran en conflicto en la zona fronteriza del templo Preah Vihear dejando un balance de 10 víctimas mortales, más de 40 personas heridas y unos 21.000 desplazados. Diez días más tarde, el Consejo de Seguridad de la ONU solicita a ambos contendientes que establezcan un alto al fuego permanente.

11

Revueltas árabes

Abandono del poder por parte de Mubarak. El presidente Hosni Mubarak abandona el poder tras 18 días de protestas populares. Le sucede Hussein Tantawi, dirigente del Consejo Superior de Militares, que promete devolver el país al gobierno civil una vez que hayan terminado las elecciones presidenciales. Dos días más tarde, el Consejo Superior de Militares disuelve la Asamblea Popular y suspende la Constitución. Se estima que las revueltas populares dejan una balance de 400 y 700 víctimas mortales y unos 6.500 heridos.

Revueltas árabes

Apoyo a las revueltas árabes en Irán. Con motivo de la celebración del 32º aniversario de la Revolución Islámica, centenares de miles de personas se manifiestan en Teherán en solidaridad con las revueltas en los países árabes del norte de África.

12

Refugiados, desplazados e inmigración

Solicitud de ayuda a la UE por presión migratoria por parte de Italia. El gobierno italiano declara una emergencia humanitaria y pide la asistencia de la Unión Europea tras la llegada de 4.000 inmigrantes en Lampedusa en cuatro días, provenientes sobre todo de Túnez, y que escapan de los disturbios de la revolución jazmín en el país árabe. Doce días más tarde, Roma vuelve a hacer el mismo llamamiento por la previsión de migración masiva proveniente de las protestas en Libia.

15

Conflictos armados

Ataques en Sudán. Nuevos ataques en Sudán del Sur por parte de un grupo rebelde al general George Athor, desertor del Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA provocan la muerte de 211 personas, la mayoría de ellos civiles.

18

Protestas, manifestaciones

Manifestaciones en Yibuti. Se estima que unas 6.000 personas ocupan las calles de Yibuti para solicitar la dimisión del presidente Ismael Omar Guelleh. Las protestas se tornan violentas cuando la policía usa gas lacrimógeno y porras para dispersar a la multitud. Dicha situación provoca el fallecimiento de 10 manifestantes.

20

Protestas, manifestaciones

Manifestaciones populares en Marruecos. Aproximadamente 30.000 manifestantes en Rabat, Casablanca, Tánger y otras ciudades marroquíes salen a la calle para solicitar una constitución democrática, la destitución del gobierno liderado por Abbas el-Fassi y el fin de la corrupción de los funcionarios. Las protestas acaban con la vida de 5 personas en un banco incendiado en el pueblo de Hoceima, 125 personas resultan heridas entre fuerzas de seguridad y manifestantes y unos 120 son detenidas.

Conflictos armados

Conflicto en Somalia

Tras dos días de conflictos entre los insurgentes de Al Shabab y las fuerzas gubernamentales en Mogadiscio, 14 personas mueren y 6 resultan heridas. Un día más tarde, un ataque con coche bomba deja 8 muertos y 35 heridos.

21

Refugiados, desplazados e inmigración

Fracaso de la mediación de la Unión Africana. El panel de mediación de la Unión Africana (UA), constituido por varios representantes de los países vecinos, no logra que Laurent Gbagbo ceda el poder a Quattara, pese a las amenazas de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, de sancionar a través de la ONU al presidente marfileño, su familia y asesores. Aproximadamente hay un balance de 200 víctimas mortales, más de 130.000 han perdido su hogar y unos 70.000 han emigrado a Liberia desde el comienzo de la crisis en Costa de Marfil tras las elecciones en noviembre de 2010.

22

Desastres naturales y accidentes

Terremoto en Nueva Zelanda.

Nueva Zelanda sufre un terremoto de 6,3 grados en la escala de Richter y deja un balance de 65 fallecidos.

23

Guerra internacional en Afganistán

Altos niveles de inseguridad desde 2001 en Afganistán.

El país experimenta los niveles más altos de inseguridad desde que se derrocó al gobierno talibán en 2001, lo que imposibilita que la ONU pueda desarrollarse en el 40% del territorio del país. Tres días antes de estas declaraciones, se denuncia el fallecimiento de 64 civiles en una operación atribuida a la Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad en Afganistán (ISAF), que niega su responsabilidad en los hechos.

Revueltas árabes

Revolución en Libia.

Los insurgentes toman el control de la ciudad de Bengasi, donde comenzó la revolución, mientras que el régimen se atrinchera

en la capital. Miles de ciudadanos libios comienzan a desplazarse a las fronteras con Egipto y Túnez y al menos 600 personas mueren.

Conflictos armados

Ofensiva contra los rebeldes en Somalia. Las fuerzas gubernamentales y tropas de la AMISOM realizan una ofensiva contra Al Shabab y se hacen con el control de sus bases rebeldes en Mogadiscio. Se calcula que la ofensiva provoca la muerte de 49 civiles y más de 150 resultan heridos.

26

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

El Consejo de Seguridad impone sanciones a Trípoli. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba la Resolución 1.970 en la cual se condena la sistemática violación de los derechos humanos en Libia y se pide el fin de la violencia en el país.

27

Conflictos armados

Intento de golpe de Estado en la RDC. Un grupo armado ataca el palacio presidencial en Kinshasha en un fallido intento de golpe de estado contra el presidente Joseph Kabila. Mueren seis personas y más de 30 son detenidas.

Conflictos armados

Enfrentamientos en Sudán. Varios enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y el Movimiento Democrático de Sudán del Sur (SSDM) causan la muerte de 200 personas.

28

Refugiados, desplazados e inmigración

Refugiados libios huyen a Túnez. Aproximadamente 20.000 refugiados libios se hacinan en la frontera con Túnez.

Conflictos armados

Insurgencia en Tailandia. La insurgencia islámica separatista en el sur de Tailandia causa la muerte de al menos 28 personas y 42 resultan heridas durante todo el mes. La mayoría de las víctimas mortales son civiles.

Conflictos armados

Violencia en Sudán del Sur. Se intensifica la violencia con Sudán tras la votación a favor de la independencia de Sudán del Sur. Dos ataques de las Milicias de Misseriya, respaldadas por tropas de las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF), provocan la muerte de 80 civiles en diversos poblados.

Marzo

02

Revueltas árabes

Ofensiva en Libia. Las fuerzas leales a Gadafi realizan una ofensiva contra los insurgentes sobre la ciudad de Brega, Misrata, Ajdabiya, Zauiya y Ras Lanuf, provocando la muerte de decenas de personas. La Liga Libia de Derechos Humanos calcula un balance de 6.000 víctimas mortales desde el inicio de las hostilidades.

03

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Naciones Unidas insta la retirada de tropas de la UNMIL en Liberia. El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba por unanimidad la Resolución 1.971 sobre Liberia. Dicha resolución exige la retirada de tropas de la UNMIL en trabajos de apoyo a la seguridad para la Corte Especial para Sierra Leona.

Revueltas árabes

La Corte Penal Internacional inicia acciones contra Gadafi en Libia. Luis Moreno- Ocampo, fiscal general de la Corte Penal Internacional, declara el inicio de investigaciones sobre los crímenes de lesa humanidad en el país.

04

Revueltas árabes

Protestas en contra del gobierno en Arabia Saudí. Centenares de personas se manifiestan en Riad para protestar contra el gobierno del país. El 18 de marzo el rey Abdulá ibn Abdulaziz refuta las demandas de reformas políticas, lo que provoca una nueva oleada de manifestaciones. Las fuerzas de seguridad detienen a unas 50 personas.

Revueltas árabes

Protestas antigubernamentales en Irak. Centenares de manifestantes ocupan la Plaza de la Liberación de Bagdad para protestar en contra del gobierno. Las manifestaciones se extienden a otros lugares del país exigiendo el fin de la corrupción y mejoras salariales.

Conflictos armados

Ofensiva de la AMISOM en Somalia. Soldados de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) junto con fuerzas del gobierno somalí realizan una ofensiva contra la milicia islámica Al Shabab, provocando la muerte de 50 soldados de la UA.

05

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Nacimiento del Consejo Nacional de Transición en Libia. Se declara como "único representante de todo Libia" el Consejo Nacional de Transición, creado por la oposición en Bengasi. Según Naciones Unidas, hasta la fecha más de 191.000 personas han abandonado sus hogares debido a la violencia.

06

Revueltas árabes

Manifestaciones populares en Líbano. Aproximadamente 8.000 manifestantes libios ocupan las

calles de la capital, Beirut, reclamando cambios en el sistema político.

08

Atentados

Atentado en Pakistán. Un atentado en Pakistán provoca 25 muertos y 130 heridos.

10

Guerra internacional en Afganistán

Ataques suicidas talibanes. Diversos ataques suicidas provocados por militantes talibanes dejan un balance, en quince días, de más de 60 víctimas mortales en la ciudad de Kunduz y en la provincia de Paktika.

11

Desastres naturales y accidentes

Tsunami en Japón. Un terremoto de magnitud 9.0 en la escala de Richter cerca de la costa de Japón origina un tsunami de 10 metros de altitud que arrasa la costa noreste del país, provocando más de 12.000 muertos y centenares de desaparecidos. Dicho fenómeno causa importantes daños en la central nuclear de Fukushima ocasionando un fallo en su abastecimiento eléctrico, hecho que origina la mayor emergencia nuclear desde la explosión de Chernóbil en 1986.

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Reconocimiento del Consejo Nacional de Transición libio por parte de la UE. Los representantes de los 27 países miembros de la UE se reúnen en una sesión extraordinaria en Bruselas para estimar el conflicto de Libia. El Consejo reconoce al CNT como un interlocutor político válido.

12

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Zona de exclusión aérea sobre Libia. Los ministros de Exteriores de la Liga Árabe llegan al acuerdo de, con la excepción de Siria y Argelia, establecer una zona de exclusión aérea sobre Libia y reconocer el Consejo Nacional de Transición libio (CNT).

15

Conflictos armados

Enfrentamientos en Somalia. La violencia continúa entre insurgentes de la milicia islámica Al Shabab y fuerzas gubernamentales somalíes apoyadas por tropas de la AMISOM, causando la muerte de 17 personas. Seis días más tarde, nuevos enfrentamientos dejan un balance de 15 víctimas mortales en Mogadiscio.

17

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

El Consejo de seguridad autoriza una zona de exclusión aérea en Libia. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta la Resolución 1.973 que permite el uso de la fuerza para imponer una zona de exclusión aérea sobre Libia y proporcionar, de este modo, protección y asistencia a la sociedad civil.

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Suministro de ayuda humanitaria en Somalia. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 1.972 sobre Somalia, que autoriza un cese temporal de 16 meses en las restricciones económicas impuestas a Somalia por la resolución 1.844 de 2008 con el objetivo de garantizar el suministro de ayuda humanitaria que se necesitaba con urgencia.

18

Revueltas árabes

Gadafi declara el alto el fuego. Gadafi declara el alto el fuego en su lucha contra los rebeldes un día después de la Resolución 1.973 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Libia. Las fuerzas aéreas francesas son las primeras de la coalición autorizada por Naciones Unidas que entran en combate contra las fuerzas de Gadafi.

Revueltas árabes

Manifestaciones populares en Siria. Centenares de sirios ocupan las calles de las ciudades de Damasco, Deraa, Homs y Baniyas en protestas populares que celebran el "día de la dignidad". Los manifestantes solicitan la dimisión del presidente Bashar al-Assad.

Revueltas árabes

Dura represión sobre las protestas en Yemen. Las fuerzas de seguridad de Yemen reprimen los manifestantes en pro de la democracia, dejando un balance de 50 víctimas mortales.

19

Revueltas árabes

Egipto celebra un referéndum nacional. El "sí" gana en el referéndum para las reformas constitucionales en Egipto. Se calcula que 18,5 de los 45 millones de votantes acuden a las urnas, y el 77% ofrecen su apoyo a las reformas.

22

Guerra internacional en Afganistán

Naciones Unidas extiende la UNAMA por un año más. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta la Resolución 1.974 sobre Afganistán. Dicha resolución autoriza la extensión del mandato de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA) por un año más.

Atentados

Violencia en Israel. Se incrementa la violencia en Gaza tras el fallecimiento de cuatro civiles por un tanque israelí y el asesinato de cuatro miembros de la Yihad Islámica por una acción israelí. En Jerusalén se produce un ataque bomba, donde muere una mujer británica de 55 años y 35 personas resultan

heridas. La ciudad no había sido testigo de un ataque terrorista desde 2004.

Revueltas árabes

Protestas populares en Jordania. Centenares de ciudadanos jordanos se manifiestan en las calles de Ammán y solicitan la dimisión del nuevo primer ministro, Marouf Bakhe. Los protestantes, bajo el nombre "el movimiento juvenil del 24 de marzo", son atacados por partidarios del gobierno. Las fuerzas de seguridad intervienen y dispersan a los dos colectivos mediante cañones de agua. El resultado es 1 muerto, y 62 civiles y 58 policías heridos.

25

Refugiados, desplazados e inmigración

Conflicto en Costa de Marfil. El conflicto en Costa de Marfil causa un millón de refugiados.

Revueltas árabes

Manifestaciones populares en Mauritania. Las fuerzas de seguridad mauritanas reprimen una protesta popular que exige reformas socio-políticas. En concreto, los manifestantes reclaman más oportunidades de trabajo, reducción de precios y más posibilidades de participación política. Se producen varios heridos y unas 30 detenciones.

28

Revueltas árabes

Mubarak y su familia, bajo arresto domiciliario en Egipto. El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas de Egipto declara que el expresidente Hosni Mubarak y su familia están bajo arresto domiciliario en el extremo meridional de la península del Sinaí.

29

Atentados

Ataques suicidas en Irak. Varios suicidas con cinturones de explosivos atacan las oficinas del consejo provincial de Tikrit, a 140 km al noroeste de Bagdad, provocando la muerte de 58 personas y al menos 100 resultan heridas.

Abril

01

Revueltas árabes

Manifestaciones populares en Omán. Continúan las protestas a favor de la democracia iniciadas en febrero, dejando un balance de 1 muerto y 60 detenidos.

Revueltas árabes

Presión internacional en Yemen. Las protestas populares a favor de la democracia en Yemen, iniciadas a mediados de marzo, y la presión internacional que reclama la retirada del presidente Ali Abdallah Saleh evolucionan hasta llegar a un estado de virtual guerra civil. A excepción de Libia, se estima que el número de víctimas en el conflicto es, en proporción al número de habitantes, el más elevado de los levantamientos de las revueltas árabes.

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en Tailandia. Las inundaciones dejan un balance de, al menos, 25 fallecidos, unas 9.000 personas evacuadas y 189 heridos.

03

Atentados

50 muertos en un ataque suicida en Pakistán. Un ataque suicida provoca la muerte de 50 personas y 100 heridos al este de la provincia del Punjab. El informe anual de la Comisión por los Derechos Humanos en Pakistán muestra que en 2010 los militantes islamistas acabaron con la vida de 2.542 personas, de las cuales 1.169 (1.041, civiles) fallecieron en ataques suicidas.

04

Conflictos armados

Nuevos conflictos en Somalia. La milicia islámica Al Shabab y las fuerzas gubernamentales entran de nuevo en conflicto en Mogadiscio, dejando un balance de 12 víctimas mortales y más de 20 personas resultan heridas.

05

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Nuevo presidente en Haití. El cantante Michel Martelly será el nuevo presidente de Haití con el 67,57% de los votos según los resultados preliminares.

07

Revueltas árabes

Protestas populares en Jordania. El primer acto de autoinmolación en Jordania desde el inicio de las manifestaciones populares en enero lo protagoniza Mohammed Abdul Karim, de 45 años, prendiéndose fuego frente a la oficina del primer ministro, Maruf Bajit, en la capital del país, Ammán.

08

Revueltas árabes

Represión de las protestas en Siria. Tras nuevas protestas en contra del régimen de Bashar al-Assad, fallecen 37 personas. Con estas muertes, desde el 18 de marzo se calculan 200 asesinatos por la dura represión de las autoridades.

11

Conflictos armados

Tropas francesas capturan al presidente Gbagbo en Costa de Marfil. Fuerzas especiales francesas capturan y arrestan al presidente Laurent Gbagbo. El arresto pone fin al clima de violencia originado tras las elecciones de noviembre del 2010, y el conflicto ha provocado la

muerte de unas 1.500 personas y un millón de desplazados.

13

Revueltas árabes

Arresto del expresidente Mubarak y sus hijos en Egipto. El expresidente egipcio Hosni Mubarak y sus dos hijos son detenidos por las fuerzas de seguridad después de que la Fiscalía General ordenara su arresto.

18

Atentados

Ataques suicidas en la Zona Verde en Irak. Diversos suicidas detonan dos coches bomba en la Zona Verde, el lugar más seguro de Bagdad desde la invasión de Irak en 2003. Dicho atentado causa 9 muertos, 23 heridos y significa el fin de tres meses de calma en la ciudad.

19

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

El gobierno aprueba la derogación de la Ley de Emergencia en Siria. El gobierno sirio de Bashar al-Assad deroga la ley de emergencia, vigente desde 1963. Mientras tanto, se produce un balance de 30 víctimas mortales y 90 heridos en Homs.

Desastres naturales y accidentes

Cólera en Haití. El brote de cólera en Haití comenzó a finales de octubre de 2010 en una zona rural del departamento de Artibonite y los informes indican que ha acabado con la vida de más de 4.835 personas, además de dejar hospitalizadas a decenas de miles más.

20

Refugiados, desplazados e inmigración

Elecciones en Nigeria. Tras las elecciones en Nigeria, 48.000 personas huyen de sus hogares a causa de la oleada de violencia que azota al país.

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

La ONU aprueba la no proliferación de armas de destrucción masiva. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta por unanimidad la Resolución 1.977 sobre no proliferación de armas de destrucción masiva por un período de 10 años, hasta 2021.

22

Conflictos armados

Enfrentamientos en la frontera Camboya/ Tailandia. Se producen enfrentamientos entre las tropas de Camboya y Tailandia por un conflicto fronterizo que se convierte en el más grave en dos décadas. Dicha situación provoca la muerte de 5 soldados tailandeses y 31 heridos, y fallecen 7 camboyanos y 17 resultan heridos. Asimismo, más de 50.000 personas se ven obligadas a refugiarse en centros de evacuación.

Revueltas árabes

Represión gubernamental en Siria. Miles de manifestantes se movilizan por todo el país dejando un balance de 100 víctimas mortales a causa de la represión policial en 14 localidades.

28

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

La ONU renueva el embargo de armas en Costa de Marfil. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 1.980 sobre Costa de Marfil que renueva hasta el 30 de abril de 2012 el embargo de armas y la prohibición de comercio de diamantes.

Mayo

01

Guerra internacional en Afganistán

Ofensiva talibán contra tropas extranjeras. Los talibanes realizan una fuerte ofensiva bautizada "Operación Badr" en las provincias orientales de Ghazni y Paktika, donde ocho personas mueren. Seis días más tarde, una serie de ataques coordinados acaban con la vida de cuatro civiles y 13 insurgentes.

Refugiados, desplazados e inmigración

Oleada de inmigrantes libios en Italia. Italia se enfrenta a una situación de emergencia humanitaria después de que 2.500 inmigrantes procedentes de Libia llegaran a la isla Lampedusa.

02

Atentados

Muerte de Bin Laden en una operación del ejército de EEUU. Una operación en Pakistán por parte de las fuerzas especiales estadounidenses acaba con la vida de Osama Bin Laden, fundador y líder de Al Qaeda y responsable de los ataques del 11 de septiembre del 2001 en EE.UU.

03

Violación de los derechos humanos

Informe sobre la violencia sectaria de junio de 2010 en Kirguistán. La Comisión de Investigación de Kirguistán (KIC) publica su informe sobre la violencia étnica producida en el sur del país en junio de 2010, tras la caída del gobierno del expresidente Kurmanbek Bakiev en abril. Dicho informe refleja que los acontecimientos desembocaron en una pérdida significativa de vidas humanas, la mayoría de procedencia uzbeka. De este modo, aproximadamente 470 personas murieron, 1.900 resultaron heridas y hubo

411.000 desplazados: 111.000 a Uzbekistán y 300.000 en el mismo territorio.

10

Revueltas árabes

Represión por parte de las fuerzas de seguridad en Siria. La represión de las fuerzas de seguridad sobre los protestantes civiles provoca la muerte de 48 personas en los últimos cuatro días. El balance total es de 800 víctimas y 350 detenidos.

14

Conflictos armados

Conflictos armados en Somalia. La milicia islámica Al Shabab y las fuerzas gubernamentales entran en conflicto en Mogadiscio, dejando un balance de 30 víctimas mortales y más de 70 heridos. La violencia continúa durante todo el mes, con un total de 68 fallecidos en la capital.

16

Revueltas árabes

La CPI solicita la detención de Gadafi en Libia. La Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) emite una orden de detención del líder libio Gadafi por haber cometido crímenes contra la humanidad durante las revueltas populares desatadas desde el pasado 15 de febrero en el país.

17

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

La ONU prorroga el embargo de armas sobre Darfur. La ONU aprueba por unanimidad la Resolución 1.982 sobre un informe del secretario general sobre Sudán que prorroga hasta el 19 de febrero de 2012 el mandato del Panel de Expertos para hacer un seguimiento del embargo de armas en la región de Darfur.

21

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Quattara toma posesión como presidente en Costa de Marfil. Alassane Ouattara, primer ministro de Costa de Marfil entre 1990-1993, se convierte en el nuevo presidente. Aproximadamente 3.000 personas fallecieron y más de un millón fueron desplazadas en el conflicto por el poder entre Ouattara y Gbagbo.

Conflictos armados

Nuevos conflictos fronterizos entre el Norte y el Sur de Sudán. Sudán del Sur acusa al Norte de intentar hacer estallar una guerra civil después de que tropas norteñas, las Fuerzas Armadas de Sudán (SAF), se apoderaran de la ciudad fronteriza de Abyei, ubicada en una zona rica en petróleo. Tal situación provoca la huida de 80.000 civiles creando una crisis humanitaria.

23

Revueltas árabes

Sanciones contra el presidente sirio. La UE decide imponer sanciones contra el presidente sirio, Bashar al-Assad, después de que la represión de las fuerzas de seguridad sirias dejara un balance de 44 víctimas mortales en diversas ciudades del país en las pasadas 72 horas.

24

Revueltas árabes

Egipto: el fiscal del Estado anuncia juicio a Mubarak. Hosni Mubarak y sus hijos, detenidos en abril, serán sometidos a juicio bajo cargos de responsabilidad por el fallecimiento de unos 850 manifestantes en las protestas de febrero con la finalidad de provocar el cese del presidente, así como por abuso de autoridad para beneficio personal.

Revueltas árabes

La OTAN en Libia. La OTAN lanza sobre Trípoli el mayor ataque desde su intervención en Libia.

31

Revueltas árabes

Decreto de una amnistía general por parte de Bashar al-Assad en Siria. El presidente sirio publica un decreto asegurando una amnistía general a "todos los detenidos políticos y a los Hermanos Musulmanes". Sin embargo, la fuerte represión sigue sucediéndose en el país árabe. Según apuntan las organizaciones de defensa de derechos humanos, más de 1.100 civiles han muerto y 10.000 personas han sido detenidas desde el inicio de las manifestaciones.

Junio

02

Refugiados, desplazados e inmigración

Desaparición de refugiados. libios. Aproximadamente 230 refugiados libios desaparecen en un naufragio frente a Túnez

03

Atentados

Nuevos ataques en Irak. Unas 17 personas mueren y otras 60 resultan heridas en la explosión de una bomba cerca de una mezquita en Tikrit, a 140 km al noroeste de Bagdad**.**

Revueltas árabes

Manifestaciones en Siria. Se convoca la movilización más relevante desde mediados de marzo por parte de los opositores al régimen. Decenas de millares de manifestantes ocupan las calles del país, donde unos 30 civiles son asesinados por las fuerzas de seguridad.

Desastres naturales y accidentes

Lluvias torrenciales en China. Fuertes lluvias azotan el país causando el desbordamiento del río Yangtze, el más largo de China. Dicho fenómeno deja un balance de 175 víctimas mortales y provoca la evacuación de 1.6 millones de personas en 510 distritos.

05

Conflictos armados

Enfrentamientos en Israel/Siria. Soldados israelíes abren fuego contra manifestantes en el Golán provocando la muerte de 20 manifestantes y 325 han resultado heridos.

Conflictos armados

Enfrentamientos cerca de la frontera con Turquía. Enfrentamientos entre manifestantes y autoridades sirias dejan, al menos, 40 fallecidos a 40 km de la frontera con Turquía. Al día siguiente, 120 policías fallecen en la misma localidad.

09

Refugiados, desplazados e inmigración

Crisis en el campo de refugiados más grande del mundo. El mayor campamento de refugiados del mundo, situado en Dadaab (al norte de Kenia), está colapsado, y aproximadamente 30.000 personas se han quedado desatendidas en la frontera entre Kenia y Somalia. La sequía crónica en Somalia ha empeorado la situación de violencia creada por la guerra, provocando una nueva ola de refugiados hacia la zona sur.

14

Refugiados, desplazados e inmigración

Investigación de las atrocidades sirias en campamentos de refugiados en Turquía. Expertos de la ONU se desplazan a la frontera con Turquía para investigar sobre las "atrocidades" perpetradas por las autoridades sirias sobre la población civil. Aproximadamente 7.000 refugiados sirios se han asentado en campamentos fronterizos en Turquía en los últimos días y 10.000 más esperan cruzar.

Violaciones de derechos humanos

ONU/Siria: el alto comisionado para los Derechos Humanos condena la brutal represión. El alto comisionado para los Derechos Humanos de la ONU presenta un informe basado en numerosas denuncias realizadas por activistas de derechos humanos, medios de comunicación, colectivos de la sociedad civil, testigos y víctimas, en el que garantiza que las fuerzas de seguridad sirias, en su intento de acabar con las manifestaciones populares contra el régimen de Bashar al- Assad, han detenido, ejecutado y torturado a cientos de civiles. Asimismo, se informa que pueblos enteros han sido sitiados para impedir que los civiles huyeran, privándoles de alimentos y de acceso a asistencia sanitaria. Según el informe, la represión de las protestas en Siria deja un balance de más de 1.100 heridos y de 10.000 detenidos.

20

Revueltas árabes

El presidente tunecino, Ben Ali, condenado. El presidente Ben Ali es condenado a 35 años de cárcel tras ser declarado culpable de robo y posesión ilegal de grandes sumas de dinero y joyas.

23

Conflictos armados

Luchas tribales en Sudán del Sur. Tras cinco días de enfrentamientos entre tribus locales por el control del ganado, mueren unas 700 personas.

26

Revueltas árabes

Represión sobre nuevas manifestaciones en Egipto. Enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y miles de manifestantes que ocupan las calles por la lentitud de la transición a la democracia dejan cientos de personas heridas.

27

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

El Consejo de Seguridad establece la misión UNISFA. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta unánimemente la Resolución 1.990 que determina por un período de seis meses la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA). Comprometerá unos 4.200 efectivos de personal militar etíope, 50 policías y civiles de apoyo para la retirada de las tropas del norte y del sur de Sudán y para mantener la seguridad en la región fronteriza. La ocupación del norte de Abyei ha obligado a 80.000 personas a huir del lugar, rica en petróleo, creando una crisis humanitaria.

Julio

05

Atentados

Violencia en Irak. En vistas a la salida de las tropas estadounidenses, se produce un atentado combinado con coche bomba a unos 30 km al norte de Bagdad, dejando un balance de 35 víctimas mortales y 47 heridos.

09

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Declaración de independencia en Sudán del Sur. Sudán del Sur proclama su independencia

respecto al norte de Sudán.
La secesión de la nueva República de Sudán del Sur constituye la culminación de un acuerdo de paz global firmado en enero de 2005 entre el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM) y el gobierno del presidente Omar Hassan Ahmed al-Bashir en el norte.

13

Atentados

Ataque terrorista en India. 25 personas mueren y 100 resultan heridas tras la explosión simultánea de tres bombas en los distritos del sur y el centro de Bombay. Desde los atentados perpetrados en noviembre de 2008 que dejaron un balance de 160 víctimas mortales, este constituye el primer ataque terrorista en la ciudad.

15

Revueltas árabes

Nuevas protestas reprimidas en Siria. Más de un millón de personas salen a la calle para protestar contra el régimen sirio. La represión de las fuerzas de seguridad provoca 30 muertes. Según un recuento del Observatorio Sirio para los Derechos Humanos, desde el inicio de las revueltas populares en el pasado mes de marzo, más de 1.400 civiles y 350 militares y policías han perdido la vida.

16

Revueltas árabes

Enfrentamientos en Siria. Una serie de enfrentamientos en la localidad de Homs por parte del ejército y las fuerzas de seguridad sirias provocan la muerte de 50 personas, en choques entre partidarios de al-Assad y opositores.

28

Revueltas árabes

El jefe del Estado Mayor de los rebeldes asesinado en Libia. El jefe del Estado Mayor de las fuerzas rebeldes, Abdelfatah Yunis, colaborador de Gadafi, es asesinado.

29

Refugiados, desplazados e inmigración

10.000 personas huyen de los combates en Pakistán. La ofensiva del ejército contra posiciones talibanes en la zona de Kurran afirma haber provocado la muerte de decenas de militantes. Más de 9.400 familias huyen de los combates.

31

Revueltas árabes

Represión en Siria. Una fuerte represión liderada por el presidente sirio, Bashar al-Assad, deja 139 víctimas mortales en un ataque del ejército en la ciudad de Hama.

<u>En este mismo mes</u>

Refugiados, desplazados e inmigración

Alarma en los campos de refugiados de Kenia y Etiopía. Los campos de refugiados somalíes se desbordan: en Dadaab, Kenia, se estima un balance de aproximadamente 400.000 personas y, en Etiopía, más de 100.000.

Agosto

01

Revueltas árabes

Represión en Siria por parte de las tropas de al-Assad. El régimen sirio de Bashar al-Assad redobla su dura campaña de represión provocando la muerte de más de un centenar de personas y centenares de heridos.

02

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Nuevas sanciones para Siria. La UE aprueba un nuevo paquete de sanciones contra el régimen sirio que afecta a 30 personas vinculadas al régimen.

03

Revueltas árabes

Juicio contra Mohammed Hosni Mubarak en Egipto. El expresidente egipcio Mubarak, destituido en febrero, es citado a juicio por estar acusado de ser el principal responsable del fallecimiento de unos 850 manifestantes en el período antes de su destitución y de haber usado su cargo para fines personales.

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Grave situación de hambruna en Somalia. La grave situación de hambruna en los campos de refugiados de Somalia lleva a la FAO a hacer un llamamiento a la comunidad internacional.
Las tres nuevas zonas con hambruna se unen a Bakool y al bajo Shabelle, al sur de Somalia, donde el 30% de los niños y niñas sufre malnutrición aguda. Según el director de la FAO, la situación es la consecuencia de tres décadas de inversión insuficiente en desarrollo rural y agricultura: las carreteras y el transporte, la infraestructura hídrica y el almacenamiento deberían haber sido consideradas prioridad principal tanto de los gobiernos como de los donantes.

04

Revueltas árabes

Atentado en Siria. Aproximadamente 45 personas mueren tras el asalto por parte de carros de combate de las fuerzas sirias en el centro de la ciudad de Hama. Las fuerzas leales al régimen utilizan

ametralladoras y tanques contra la sociedad civil indiscriminadamente así como las autoridades gubernamentales impiden el suministro de electricidad y agua.

08

Desastres naturales y accidentes

Fuerte tormenta tropical en China. La llegada del tifón Muifa, convertido en tormenta tropical, ha provocado la evacuación de 870.000 personas en la costa este y norte de China.

10

Procesos de paz, negociaciones

Acuerdo de paz en Darfur del Sur. El gobierno de la región destruida por la guerra de Darfur del Sur firma un acuerdo de paz con los cinco grupos armados rebeldes de la región que se habían fusionado en un grupo llamado el Movimiento Unido de Sudán. El acuerdo tiene como finalidad conseguir una paz global en la zona, para la cual el Movimiento Unido del Sudán se manifiesta dispuesto a dar todos los equipos militares y desmovilizar a sus militantes.

14

Guerra internacional en Afganistán

Ataques talibanes en Afganistán. Un grupo de suicidas militantes talibanes ataca las instalaciones de Abdul Basir Salangi, gobernador de Parwan, a 45 km al norte de Kabul. Además de los seis suicidas, mueren otras 22 personas, entre ellas seis miembros de las fuerzas de seguridad y varios funcionarios del gobierno.

15

Atentados

Ataques terroristas en Irak. Unos ataques coordinados en Irak acaban con la vida de 89 personas y decenas más resultan heridas. Un total de 13 bombas son detonadas en las zonas musulmanas de mayoría chií del país.

18

Conflictos armados

Enfrentamientos en el sur de Israel. Una serie de ataques a autobuses y automóviles por parte de militantes palestinos acaban con la vida de ocho israelíes y 25 resultan heridos. Los soldados israelíes disparan a cinco de los atacantes y tras un ataque aéreo israelí en la Franja de Gaza, seis palestinos mueren.

24

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en India. Fuertes inundaciones en India dejan más de 100 víctimas mortales y 5,4 millones de personas damnificadas. Más de 67.000 personas se encuentran refugiadas en 413 campamentos de ayuda.

26

Atentados

Ataque en Argelia. Un ataque perpetrado por dos suicidas con bomba a 90 kilómetros de Argel provoca la muerte de 16 militares y dos civiles y 26 personas resultan heridas.

Atentados

Ataque en Nigeria. Un coche bomba explota en la sede de Naciones Unidas en Abuja y deja, al menos, 23 víctimas mortales y unas 80 resultan heridas.

<u>En este mismo mes</u>

Desastres naturales y accidentes

Lluvias monzónicas en el sur de Pakistán. Las lluvias monzónicas golpean el sur de Pakistán, de modo que hay 4,8 millones de personas afectadas, de las cuales 2,4 millones son niños y niñas y 1,2 millones mujeres. En Balochistán, hay 300.000 personas afectadas por las inundaciones.

Desastres naturales y accidentes

Dengue en El Salvador. Hasta la fecha, se han registrado 5.644 casos de dengue de los cuales 2.195 han sido confirmados por laboratorio. Se notifican 17 dengues graves y 2 fallecimientos. La tasa de incidencia nacional es de 88,23 casos por 100.000 habitantes. Los departamentos más afectados son San Salvador, La Paz, La Libertad, San Miguel y Santa Ana.

Refugiados, desplazados e inmigración

Éxodo masivo en busca de refugio y comida en Somalia. Decenas de miles de somalíes huyen de la violencia y la sequía para refugiarse en la capital, Mogadiscio, debido a las difíciles condiciones de seguridad y protección.

Desastres naturales y accidentes

Dengue en Brasil. Hasta la momento, Brasil ha notificado 715.666 casos, un 18% menos que lo notificado en la misma época en el 2010. Asimismo, registra 8.104 casos dengue grave y 310 defunciones, lo que representa el 75% y el 64% del total de casos en las Américas respectivamente.

Septiembre

02

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Informe del asalto israelí a una flotilla humanitaria. La ONU presenta su informe sobre el asalto israelí a la flotilla de ayuda humanitaria hacia Gaza en mayo de 2010, en el que fallecieron nueve activistas turcos.
El informe estima que la interceptación de Israel de los barcos fue "excesiva y no razonable", mientras que la flotilla actuó "de forma imprudente" en el intento de paralizar el bloqueo naval israelí.

06

Atentados

Terrorismo en Irak. Diversos ataques terroristas durante el mes de septiembre contra convoyes de militares iraquíes dejan un balance de 14 soldados muertos. La insurgencia también ataca un edificio gubernamental en Ramadi, provocando la muerte de cuatro personas, y una oficina del gobierno en la ciudad chií de Karbala, donde fallecen al menos 17 personas.

07

Atentados

Ataque en India. Una bomba estalla en Nueva Delhi, dejando un balance de 13 víctimas mortales y 70 heridos.

12

Conflictos armados

Intento de acabar con los disturbios en Nigeria. El presidente nigeriano, Jonathan Goodluck, exige a los militares "emprender todas las medidas necesarias" para acabar con los disturbios en el estado de Plateau, donde más de 100 personas fallecen durante el mes de septiembre tras violentos ataques entre grupos rivales étnicos y religiosos de musulmanes y cristianos.

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Comisión de investigación sobre los crímenes de guerra en Siria. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas nombra a un equipo de tres expertos internacionales para que investiguen sobre las violaciones de derechos humanos en Siria desde que en marzo estallaran las manifestaciones ciudadanas. El número de víctimas mortales durante la represión del movimiento se eleva a 2.600.

13

Atentados

Guerra internacional en Afganistán. Un ataque entre militantes talibanes armados y terroristas suicidas en Kabul dejan un balance de 27 víctimas mortales.

14

Procesos de paz, negociaciones

Mandato de la UNIPSIL en Sierra Leona. El Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 2.005 que extiende por un año el mandato de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona (UNIPSIL).

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en Pakistán. Las inundaciones en Pakistán han causado hasta la fecha 230 muertos, han desplazado a 330.000 personas, han destruido o dañado 1,1 millones de viviendas y han dejado 5,5 millones de personas damnificadas.

16

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Mandato de la UNSMIL en Libia. El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 2.009 sobre la situación en Libia que determina una Misión de Apoyo de la ONU en Libia (UNSMIL), con el fin de asistir y apoyar los esfuerzos nacionales libios para restaurar el orden público y la seguridad, fomentar un estado de derecho y un diálogo político inclusivo, consolidar la autoridad del Estado mediante el fortalecimiento de organismos responsables, promover los derechos humanos, respaldar la justicia de transición, fomentar medidas inmediatas para comenzar con la recuperación económica y coordinar el apoyo a otros actores multilaterales y bilaterales.

22

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Sanciones económicas para Libia. La UE aprueba el levantamiento de diversas sanciones económicas a Libia, con el objetivo de contribuir a la recuperación del país tras la caída del régimen de Gadafi. El Consejo de la UE aprueba la liberación de fondos libios congelados en territorio comunitario y estarán destinados a atender necesidades humanitarias y civiles, respaldar el desarrollo de los sectores bancario y petrolero y contribuir a la creación de una nueva administración civil, entre otros.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Desastres naturales y accidentes Inundaciones en Camboya. Unas inundaciones en Camboya deja un balance de 148 fallecidos, 52 de ellos niños y niñas. Las inundaciones han afectado a 173.063 familias, de las cuales 17.271 fueron evacuadas a centros especiales.

Desastres naturales y accidentes

Miles de enfermos de Chagas sin tratamiento. La escasez mundial de benznidazol, el medicamento de primera línea para tratar la enfermedad de Chagas, obliga a diversos programas nacionales de tratamiento y a ONG de ayuda humanitaria a suspender parte de sus actividades.

Octubre

02

Procesos de paz, negociaciones

Negociaciones de paz en Jerusalén. Los representantes israelíes aceptan la propuesta del Cuarteto para Oriente Medio

del pasado 23 de septiembre para reanudar las negociaciones de paz con Palestina. Sin embargo, las autoridades palestinas rechazan reanudar conversaciones hasta que Israel no acabe con la construcción de asentamientos.

04

Atentados

Masacre en Somalia. La explosión de un camión bomba en Mogadiscio deja un balance de más de 100 víctimas mortales, en el peor atentado suicida en la historia de Somalia. El grupo islamista Al Shabab reivindica la acción.

12

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Prórroga del mandato de la ISAF en Afganistán. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta unánimemente la Resolución 2.011 que prorroga la Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad en Afganistán (ISAF) hasta el 13 de octubre de 2012.

13

Conflictos armados

Ataques en Pakistán. Diez militantes islamistas mueren a causa de unos ataques de aviones no tripulados de la CIA. Dos semanas más tarde, otro ataque de las mismas características provoca el fallecimiento de cuatro militantes talibanes.

14

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Prórroga de la MINUSTAH un año más en Haití. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 2.012 que extiende la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) hasta el 15 de octubre de 2012.

15

Refugiados, desplazados e inmigración

Acuerdo de repatriación de 28.000 refugiados en Bangladesh/Myanmar. Myanmar acepta la repatriación de 28.000 nacionales birmanos rohingyas, minoría musulmana, registrados como refugiados, que viven en dos campos de Bangladesh. Se calcula que hay unos 300.000 ciudadanos de la misma etnia no registrados en Bangladesh.

Conflictos armados

Enfrentamientos entre gobierno y oposición en Yemen. Unas 35 personas mueren a causa de los enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y la oposición que exige reformas democráticas.

20

Revueltas árabes

Muerte de Gadafi en Libia. El líder libio Muamar el Gadafi es detenido y ejecutado cerca de la población de Sirte por fuerzas leales al Consejo Nacional de Transición (CNT).

21

Violaciones de derechos humanos

Resolución de condena a la represión gubernamental en Yemen. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta la Resolución 2.014 que condena las graves violaciones de los derechos humanos por parte de representantes yemeníes en su represión a las manifestaciones populares e insta a ambas partes en conflicto a comprometerse a una transición pacífica de acuerdo con el plan auspiciado por el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

23

Revueltas árabes

Liberación de Libia. El Consejo Nacional de Transición (CNT) proclama la liberación de Libia en una multitudinaria ceremonia en Bengasi. Un gobierno provisional emprenderá el reto de conducir el país a unas elecciones presidenciales y parlamentarias en un período de dos años.

Desastres naturales y accidentes

Terremoto en Turquía. Un grave terremoto de 7,2 grados en la escala de Richter asola el este de Turquía, causando al menos 217 muertos y 1.090 heridos.

24

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Resolución en contra de la piratería en Somalia. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta la Resolución 2.015 que permite la persecución de la piratería en las costas de Somalia así como la retención de rehenes.

27

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Fin a la zona de exclusión aérea en Libia. El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 2.016 que pone fin a la zona de exclusión aérea sobre el país con el fin de proteger a la sociedad civil.

31

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Resolución sobre el armamento libio. El Consejo de Seguridad de la ONU adopta Resolución 2.017 sobre Libia, con el objeto de impedir que los terroristas usen armas libias.

Noviembre

04

Conflictos armados

Ataque mortal al líder de las FARC. Alfonso Cano, el líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), fallece tras un ataque del ejército colombiano contra un campo de la organización en el departamento de Cauca. Al día siguiente, las FARC nombran a Rodrigo Londono como nuevo líder.

Conflictos armados

Ataque islamista en Nigeria. Tras una serie de ataques con explosivos y armas de fuego en el norte del país, mueren un total de 65 personas.

08

Revueltas árabes

Represión en Siria. La represión en Siria suma ya más de 3.500 víctimas mortales.

09

Desastres naturales y accidentes

Epidemia de cólera en Haití. En un año, el cólera en Haití ha acabado con la vida de aproximadamente 7.000 personas.

18

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Envío de 500 observadores de la Liga Árabe a Siria. El gobierno sirio aprueba la propuesta de la Liga Árabe de enviar 500 observadores con el fin de comprobar si el régimen ha terminado con la violencia contra la población civil.

23

Revueltas árabes

Dimisión del presidente de Yemen. El presidente Ali Abdulá Saleh firma un acuerdo en Arabia Saudí en el que renuncia a su cargo como presidente tras 33 años en el poder tras 10 meses de revueltas populares en las que los manifestantes pedían su dimisión.

27

Revueltas árabes

Sanciones en Siria impuestas por la Liga Árabe. La Liga Árabe aprueba imponer sanciones a Siria por su violenta represión de protestas a favor de la democracia. Las sanciones se aprueban por 18 de los 22 miembros de la Liga. Un día después, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU publica un informe que denuncia la gravedad de la represión de las autoridades sirias después de nueve meses de manifestaciones populares.

28

Revueltas árabes

Primera vuelta de elecciones a la Asamblea Popular en Egipto Egipto celebra una primera vuelta de las elecciones a 150 de los 498 escaños de la Asamblea Popular. Los comicios tienen lugar en tres etapas y se prolongarán hasta principios de enero. Las encuestas muestran a los Hermanos Musulmanes como favoritos. Los choques entre las fuerzas de seguridad y manifestantes provocan la muerte de 42 personas.

29

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Renovación del embargo y sanciones en la RDC. El Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución 2.021 sobre la situación en la República Democrática del Congo que renueva hasta el 30 de noviembre de 2012 las sanciones y el embargo correspondientes.

Diciembre

06

Guerra internacional en Afganistán

Atentados contra la comunidad chií en Afganistán. Unas 60 personas mueren a causa de diversos ataques suicidas en diferentes centros de culto chiíes.

07

Revueltas árabes

Nuevo gobierno dirigido por Kamal Ganzuri en Egipto. Los representantes del nuevo Gobierno egipcio, liderado por Kamal Ganzuri, juran sus cargos dos semanas después de la dimisión del anterior ejecutivo a causa de las manifestaciones populares.

Revueltas árabes

Formación de un nuevo gobierno en Yemen. El vicepresidente yemení, Abdo Rabu Mansur Hadi, declara el nuevo gobierno de reconciliación nacional, liderado por el opositor Mohamed Salem Basandawa, con la finalidad de ayudar al país a salir de la crisis que atraviesa desde el pasado enero.

13

Revueltas árabes

Moncef Marzouki nombrado nuevo presidente en Túnez. Moncef Marzouki, del partido del Congreso por la República (CPR) es nombrado presidente de Túnez.

16

Desastres naturales y accidentes

Tormenta tropical en Filipinas. La tormenta tropical "Washi" deja un balance de, al menos, 180 víctimas mortales y otras 260 están desaparecidas en las inundaciones y desprendimiento de terreno.

17

Revueltas árabes

Finalización de la misión de formación de la OTAN en Irak La misión de la OTAN sobre formación de las fuerzas iraquíes, establecida en agosto de 2004, finaliza de forma oficial. La misión ha entrenado a más de 5.000 efectivos militares y a más de 10.000 miembros de las fuerzas de seguridad en Irak, proporcionando al país más de 115 millones de euros en equipamiento militar.

18

Desastres naturales y accidentes

Lluvias torrenciales en Filipinas. Las fuertes lluvias en Filipinas dejan un balance de más de 1.400 muertos y desaparecidos.

22

Revueltas árabes

Triunfo en la segunda vuelta de las elecciones de los Hermanos Musulmanes en Egipto. El Partido Libertad y Justicia, de los Hermanos Musulmanes, y el Partido Al Nur, de los salafistas, consiguen el 65 % de los votos en la segunda vuelta electoral de Egipto, lo que confirma el liderazgo islamista en las legislativas.

31

Violaciones de los derechos humanos

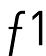
Estado de emergencia en Nigeria. El presidente de Nigeria declara el estado de emergencia en los estados de Yobe y Bono, al noreste del país, Plaetau en el centro y Níger en el este, por el aumento de la violencia sectaria. Dicha decisión se toma tras nuevos ataques con explosivos del grupo Boko Haram, autodenominados los talibanes nigerianos, que provocan la muerte de unas 40 personas. En este contexto, tienen lugar nuevos enfrentamientos de carácter étnico en el estado de Ebonyi, con al menos 50 fallecidos.

Conflictos armados

Bombardeos sobre población civil en Sudán del Sur. El Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA) denuncia el bombardeo aéreo por parte de las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF), que deja un balance de 40 víctimas mortales en el sur del Sudán.

Anexo 2

Datos generales sobre desastres naturales desglosados por regiones en 2011



Los diez desastres más importantes de 2011 por número de víctimas mortales
Fuente: CRED.

Suceso	País	Nº de víctimas mortales
Terremoto/Tsunami, marzo	Japón, Indonesia*	19.847
Ciclón tropical "Washi" (Sendong), diciembre	Filipinas	1.439
Inundaciones, enero	Brasil	900
Inundaciones, agosto - diciembre	Tailandia	813
Terremoto, octubre	Turquía	604
Inundaciones, agosto - noviembre	Pakistán	509
Inundaciones, junio	República Popular China	467
Tormenta, abril	Estados Unidos	354
Inundaciones, agosto - noviembre	Camboya	247
Inundaciones, agosto - octubre	India	204
Total		**25.384**

* Japón (19.846), Indonesia (1).

*f*2

Los diez desastres más importantes de 2011 por número de víctimas
Fuente: CRED,

Suceso	País	Víctimas (en millones)
Inundaciones, junio	República Popular China	67,9
Sequía, enero - mayo	República Popular China	35,0
Tormenta, abril	República Popular China	22,0
Inundaciones, septiembre	República Popular China	20,0
Sequía	Burundi, Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Uganda*	14,0
Inundaciones, agosto - diciembre	Tailandia	9,5
Inundaciones, agosto - octubre	India	5,5
Inundaciones, agosto - noviembre	Pakistán	5,4
Ola de frío, enero	República Popular China	4,0
Inundaciones, agosto - septiembre	República Popular China	3,8
Total		**187,2**

* Etiopía (4,8 millones), Kenia (4,3 millones), Somalia (4,0 millones), Uganda (0,7 millones), Yibuti (0,2 millones), Burundi (0).

f3

Los diez desastres más importantes de 2011 por cuantía de daños

Fuente: CRED.

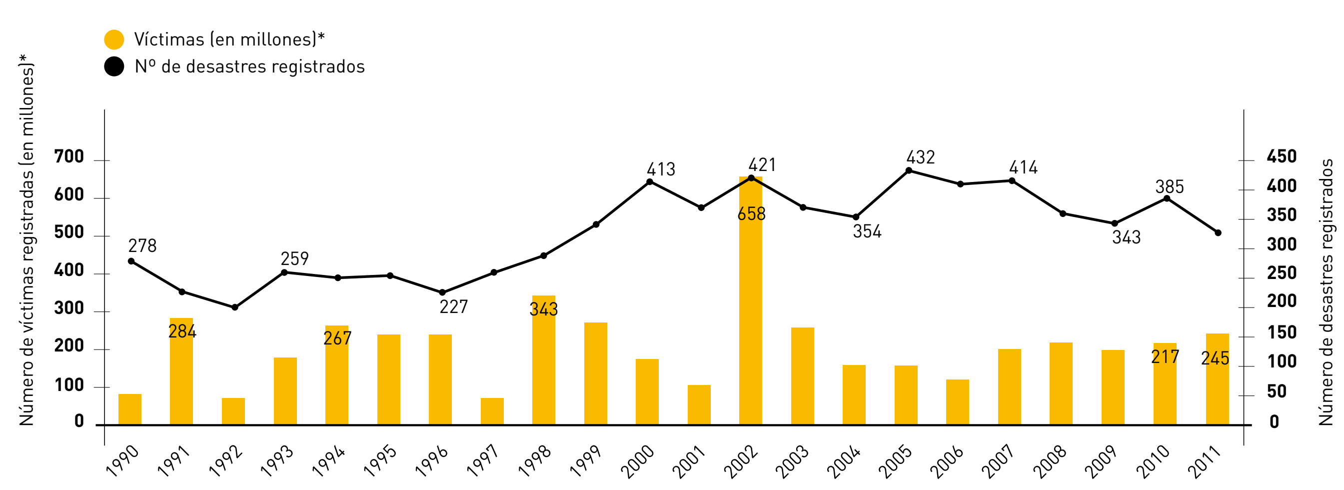
Suceso	País	Daños (en 2011 en miles de millones US$)
Terremoto/Tsunami, marzo	Japón, Indonesia*	210,0
Inundaciones, agosto - diciembre	Tailandia	40,0
Terremoto, febrero	Nueva Zelanda	15,0
Tormenta, mayo	Estados Unidos	14,0
Tormenta, abril	Estados Unidos	11,0
Sequía, enero - diciembre	Estados Unidos, México**	8,0
Huracán "Irene", agosto – septiembre	Estados Unidos, Puerto Rico, Bahamas, República Dominicana, Haití, Canadá***	7,9
Inundaciones, junio	República Popular China	6,4
Inundaciones, abril - mayo	Estados Unidos	4,6
Inundaciones, septiembre	República Popular China	4,3
Total		**321,1**

* Japón (210,0 mil millones), Indonesia (0). ** Estados Unidos (8,0 mil millones), México (0). *** Estados Unidos (7,3 mil millones), Puerto Rico (0.5 mil millones), Bahamas (0,04 mil millones), República Dominicana (0,03 mil millones), Haití (0), Canadá (0).

f4

Tendencias en desastres y víctimas

Fuente: CRED.

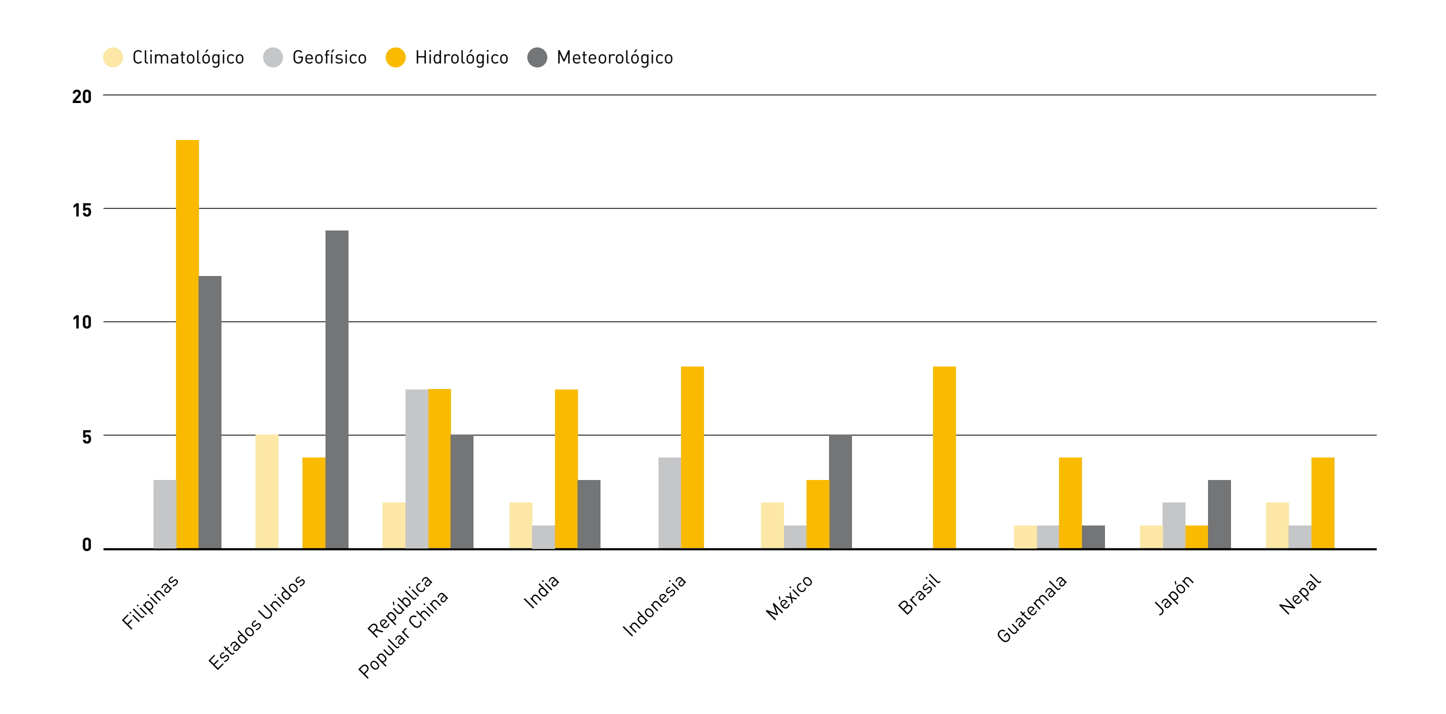


* Víctimas: suma del total de los fallecidos y damnificados.

*f*5

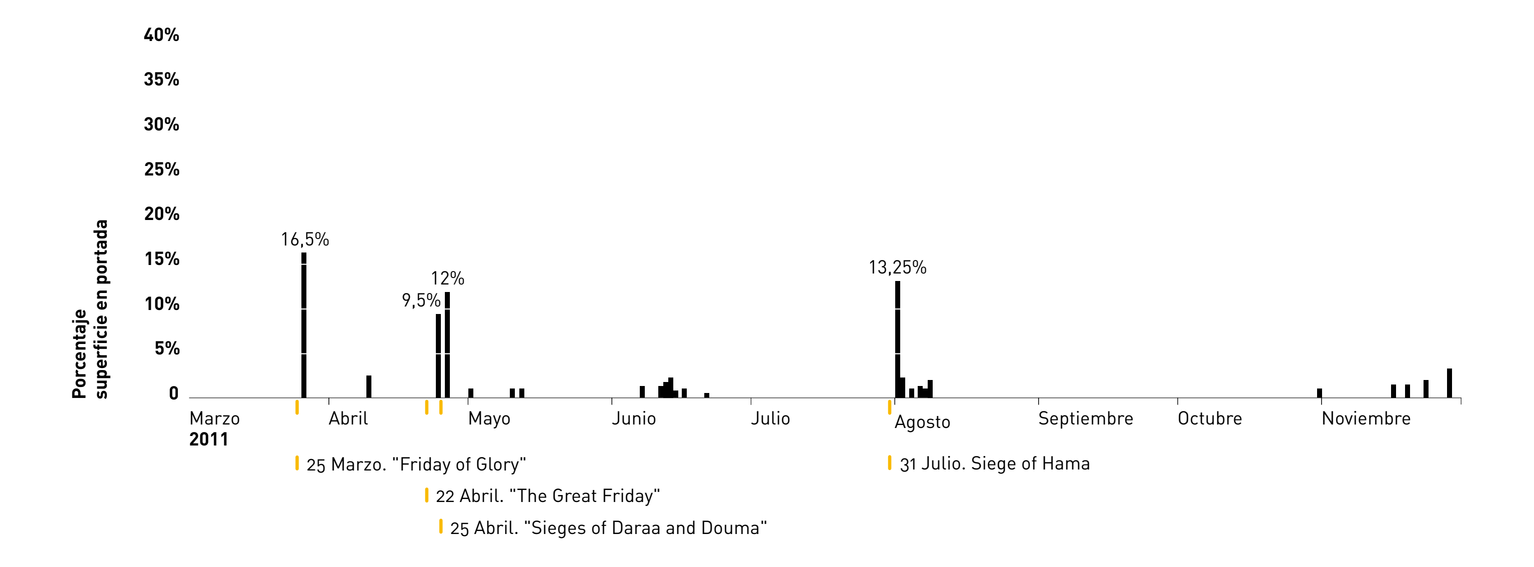
Los diez países más afectados por número de desastres registrados en 2010

Fuente: CRED.



Tipo de desastre	Filipinas	Estados Unidos	República Popular China	India	Indonesia	México	Brasil	Guatemala	Japón	Nepal	Total
Climatológico	0	5	2	2	0	2	0	1	1	2	14
Geofísico	3	0	7	1	4	1	0	1	2	1	20
Hidrológico	18	4	7	7	8	3	8	4	1	4	64
Meteorológico	12	14	5	3	0	5	0	1	3	0	43
Total	**33**	**23**	**21**	**13**	**12**	**11**	**8**	**7**	**7**	**7**	**141**

Anexo 3



Cobertura sobre la guerra civil siria en portadas de prensa española Marzo 2011 - Agosto 2012

Noticias relacionadas con las guerra civil en Siria en las portadas de cuatro periódicos españoles: El País, ABC, El Mundo y La Vanguardia.

El gráfico de barras indica el porcentaje de superficie dedicada a la guerra civil siria. El gradiente de gris, en el gráfico ampliado de julio, indica el número de periódicos por día que tienen al menos un artículo en su portada sobre la guerra civil siria.

Más información sobre el gráfico en http://www.iecah.org/web/visual/syria.html

Estudio realizado para el Instituto de Estudios Sobre Conflictos y Acción Humanitaria (.iecah.)

Visualización y codificación realizada por Pablo Rey Mazón (Montera34) usando pageonex.com. Portadas descargadas de kiosko.net. El nombre de los eventos ha sido extraído de http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_the_Syrian_civil_war

Ejemplos de portadas del 19 de julio de 2012
Noticias relacionadas de la guerra civil siria destacadas en naranja.

EL PAÍS

El golpe al núcleo duro de El Asad acelera el derrumbe del régimen

España podrá recurrir al dinero del rescate para comprar deuda

ABC

La dictadura siria se tambalea

Hacienda negocia in extremis con once autonomías para evitar la intervención

La Castellana tendrá más aceras y zonas verdes


EL MUNDO

El cáncer de ovario ya no es impedimento para ser madre

El Gobierno 'baja' los ingresos de su ajuste en 9.324 millones

Montoro avisa de que el pago de nóminas 'está en riesgo' y la prima se dispara a 574

Asad responde con furia al asesinato de sus hombres clave


LA VANGUARDIA

Jóvenes nigerianas atrapadas en Barcelona

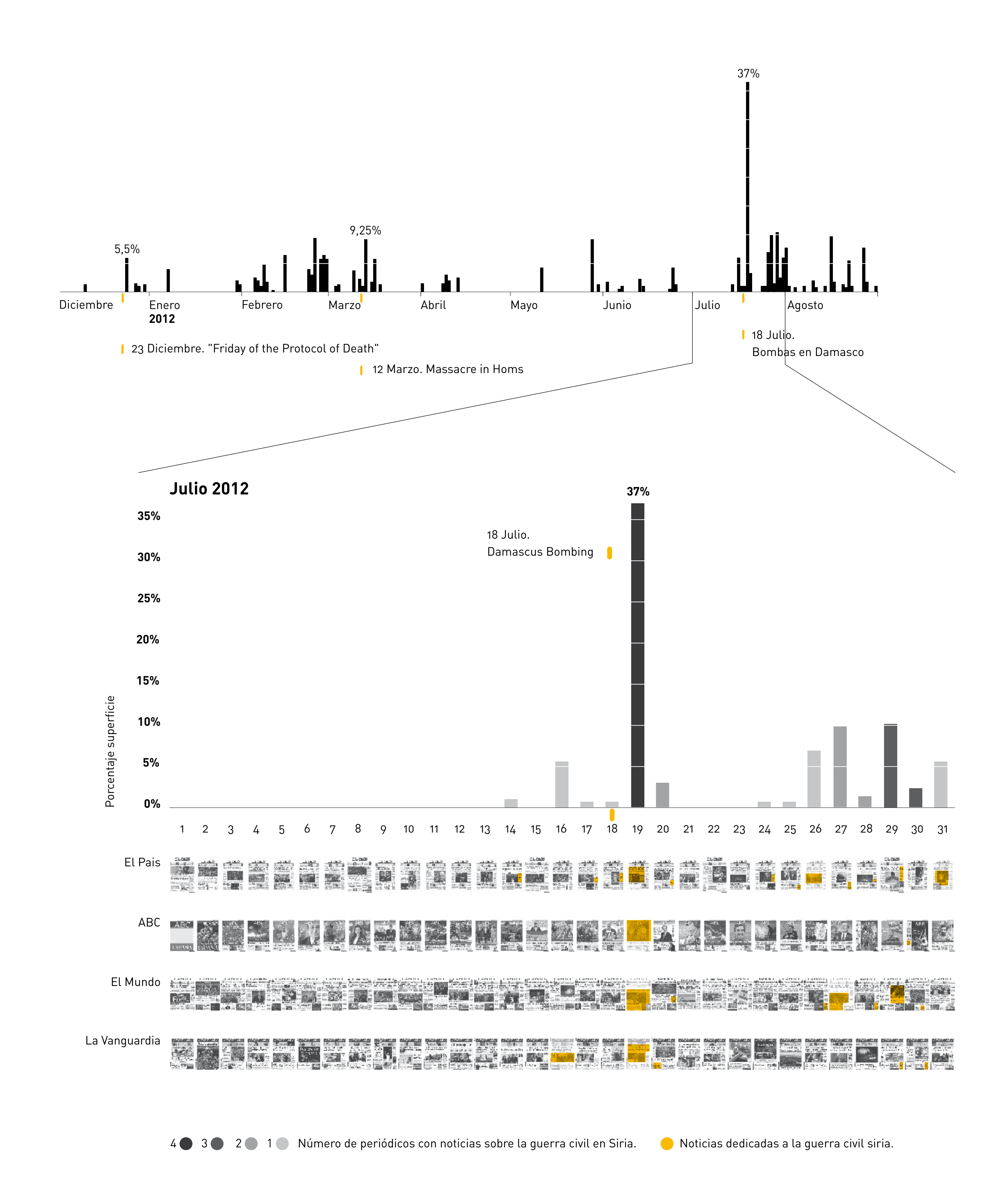
Madre gracias a sus óvulos vitrificados

Golpe mortal contra el aparato represor sirio

La falta de liquidez pone en aprietos al Govern

El juez del caso Palau impone a CDC una fianza de 3,2 millones

Merkel y Montoro disparan la prima de la deuda


37%
9,25%
5,5%
Diciembre
Enero
2012
Febrero
Marzo
Abril
Mayo
Junio
Julio
Agosto
23 Diciembre. "Friday of the Protocol of Death"
12 Marzo. Massacre in Homs
18 Julio.
Bombas en Damasco
Julio 2012
37%
18 Julio.
Damascus Bombing
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
Porcentaje superficie
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31
El Pais
ABC
El Mundo
La Vanguardia
4 3 2 1 Número de periódicos con noticias sobre la guerra civil en Siria.
Noticias dedicadas a la guerra civil siria.

Anexo 4

La acción humanitaria en el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)
Documento de trabajo*

1

Introducción

Las enormes transformaciones ocurridas en el escenario internacional en las dos últimas décadas han influido sobre las concepciones y las prácticas de la ayuda internacional y, muy especialmente, sobre el componente humanitario de la misma. Así, como reflejo de la adaptación a estos cambios, la ayuda humanitaria ha pasado a representar en torno al 10% de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) frente al 3% de la década de los noventa, y el conjunto de donantes y la comunidad internacional en general han dado cada vez mayor importancia a las cuestiones humanitarias. Ello se ha reflejado en los aspectos institucionales y en el impulso que numerosos organismos, desde la ONU o la Unión Europea o las ONG han dado a la acción humanitaria en los últimos años.

La Cooperación Española no ha sido ajena a esta tendencia y en los diversos Planes Directores ha incorporado la acción humanitaria como un contenido temático fundamental, y como hito relevante en este sentido, se aprobó en el año 2008 el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria (DES AH) que establece las bases doctrinales, los objetivos generales y específicos, y las líneas estratégicas fundamentales de la acción humanitaria española, que fueron incorporadas al III Plan Director. El DES AH fue aprobado con el consenso y la participación del sector y su vigencia permanece. El DES AH fue elaborado, además, en línea con los acuerdos internacionales en la materia y, muy especialmente, con los Principios y Buenas Prácticas de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés) a los que España se adhirió en el año 2004. Al mismo tiempo, se ha producido un fortalecimiento de los aspectos organizativos e institucionales y la creación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) en el seno de la AECID es buena muestra de ello.

La cooperación descentralizada, que se incorporó con fuerza a este ámbito de cooperación que cuenta con un fuerte apoyo y respaldo de la opinión pública, disminuyó mucho su aportación a partir del año 2009, pese a haber incluido referencias a la acción humanitaria en la mayor parte de instrumentos de programación.

La acción humanitaria española, por tanto, cuenta con hoy con bases doctrinales, estratégicas e institucionales sólidas para abordar el futuro con rigor y seriedad. Cabe decir que muchos de estos avances han sido reconocidos de forma muy positiva en los dos últimos “Exámenes” del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) que incorporan un apartado dedicado a la asistencia humanitaria. España ha pasado a ser un donante humanitario reconocido en el escenario internacional.

Sin embargo, algunos elementos de la práctica y puesta en marcha de la acción humanitaria en nuestro país, muestran algunas debilidades

*

Documento elaborado por **Francisco Rey Marcos**, Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), con la colaboración de **Irene Arcas y Celia Agulló**, investigadoras del mismo.

y problemas que este IV Plan Director debería abordar, máxime en unos momentos en los que los efectos de la crisis económica exigen un mayor esfuerzo de rigor. Entre ellos se encuentran cuestiones vinculadas con el aprendizaje y la evaluación, con la coordinación de la respuesta estatal e internacional, con la falta de predecibilidad y estabilidad de los fondos, con la relación con otros instrumentos y ámbitos de cooperación y acción exterior, y con la adecuada inserción de lo humanitario en el conjunto de la ayuda española, o con la insuficiencia de criterios claros de carácter humanitario para las decisiones de financiación. La prevista evaluación global de la acción humanitaria española no se ha realizado, pero los datos y propuestas de diversos informes públicos y privados coinciden bastante sobre algunos de los aspectos que iremos incorporando a continuación[1].

Siendo correctas las proposiciones del DES AH, el presente documento pretende actualizar algunas de ellas a la situación actual, habida cuenta de los cambios que se han producido en estos años, y los retos que plantea el futuro.

2

Cambios en la tipología y naturaleza de las crisis

Los últimos años muestran un aumento en la complejidad y volatilidad de las crisis humanitarias y ponen de manifiesto la elevada vulnerabilidad de todo tipo a la que se enfrentan numerosas poblaciones de nuestro planeta. La mayor parte de los desastres que afectan nuestro mundo son de carácter socio-natural, y muchos de ellos son crónicos y afectan a las poblaciones de modo casi permanente, por lo que no pueden ser interpretados como “emergencias”.
Las mayores concentraciones de pobreza, por otra parte, se dan en los estados frágiles o afectados por conflictos violentos.
La diferencia, por tanto entre el trabajo clásico humanitario centrado en salvar vidas y el de desarrollo se diluyen y complejizan.

Dentro de esta complejidad algunos elementos se han acelerado en muy poco tiempo:

- La degradación de las condiciones ambientales y los efectos del cambio climático está ocasionando una multiplicación de fenómenos devastadores y agravando otros como los fenómenos del Niño o la Niña.
- Las turbulencias en la economía global están teniendo efectos sobre los precios de productos básicos, especialmente los alimentos, y dificultando el acceso a ellos de las poblaciones empobrecidas. La falta de previsión, ausencia de alerta temprana y respuesta tardía han agravado algunas crisis alimentarias.
- Los procesos de crecimiento urbano descontrolado y la migración acelerada a zonas urbanas están convirtiendo a muchas megalópolis en verdaderos lugares de alto riesgo y aumentado la vulnerabilidad de las poblaciones que en ellas habitan.
- Los cambios en la tipología de los conflictos, pese a la disminución de las guerras convencionales, han aumentado los efectos sobre los civiles y los que no forman parte de las hostilidades, generando numerosas víctimas que necesitan de ayuda y protección.
- Las condiciones de seguridad en muchos de los contextos en que se desarrolla la acción humanitaria se han degradado, reduciéndose el “espacio humanitario” y exigiendo a las organizaciones humanitarias nuevos modos de actuación a través de organizaciones y socios locales (remote control en la jerga del sector).
- La acción humanitaria ha pasado a formar parte de la respuesta global ante situaciones de crisis corriendo, en ocasiones, el riesgo de convertirse en mero instrumento en la gestión de crisis, perdiendo la independencia e imparcialidad que la caracterizan, y aumentando su politización.
- El impacto real de la ayuda en general en contextos de violencia ha resultado, en ocasiones, perjudicial para las poblaciones afectadas, poniendo de manifiesto la necesidad de “enfoque sensibles al conflicto” y que puedan contribuir a la construcción de la paz.

Muchos de estos elementos ponen de manifiesto la necesidad de que el trabajo humanitario incorpore de modo más decidido elementos de protección de derechos junto a los componentes asistenciales. Ésta es la tendencia hoy de una gran parte de los actores humanitarios a la que se debe sumar la acción humanitaria española.

1 Nos referimos tanto a los Informes del CAD, como a los propios Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que dirige el IECAH, el Humanitarian Response Index de Dara, entre otros.

Los cambios en la naturaleza y la tipología de las crisis exigen una mayor atención a las tareas de protección humanitaria y a las acciones para garantizar el acceso a las poblaciones afectadas y la preservación del espacio humanitario, así como la seguridad de los afectados y del personal humanitario

- Incorporación de la protección en los mecanismos de financiación tanto a ONG como a organismos multilaterales
- Desarrollo de conceptos y estrategias de protección en el trabajo humanitario en línea con otros donantes y organismos
- Atención especial y específica a los aspectos de género y en particular a la violencia sexual basada en género
- Desarrollo de políticas de protección hacia colectivos específicos (infancia, personas en situación de desplazamiento, mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad...)
- Estímulo de los enfoques sensibles al conflicto en los contextos en que sea necesario.

Al mismo tiempo, muchas de las experiencias de los últimos años resaltan la importancia de fortalecer los sistemas locales de prevención y respuesta, así como los mecanismos de resiliencia de las personas y comunidades afectadas. Pese a los avances conceptuales y normativos ocurridos desde la aprobación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) en el año 2005 y la consolidación del concepto de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), su aplicación práctica a la cooperación al desarrollo ha sido escasa, existiendo, incluso, el riesgo de que la RRD sea vista como algo exclusivo de la acción humanitaria y no como algo que debiera incorporarse como eje transversal al conjunto.

La RRD y el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia serán ejes, no solo del trabajo humanitario de la cooperación española sino de todas las actuaciones, sobre todo de aquellas que se realicen en contextos de fragilidad o en escenarios de especial vulnerabilidad ante desastres

- Elaboración de un plan de acción del conjunto de la cooperación española en materia de RRD y resiliencia con especial atención al cambio climático.
- Inclusión de la RRD y cuestiones de resiliencia en los Marcos de Asociación u otros instrumentos de planificación.
- Inclusión de análisis de riesgos dentro de los Marcos de Asociación
- Fortalecimiento de la labor de los gobiernos y las comunidades locales en materia de prevención, preparación, mitigación...
- Promociçon de proyectos con participación activa de los beneficiarios, apoyo a desarrollo de capacidades, redes de protección social, etc.

Todos los elementos citados anteriormente avalan la idea de plantear, en ciertos contextos y países, las acciones de cooperación de un modo más estratégico, omnicomprensivo y coherente que rompa la dicotomía "humanitario – desarrollo", en beneficio de las poblaciones afectadas por las crisis y de la búsqueda de soluciones duraderas. El enfoque denominado "Vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo" (VARD) debe servir para abordar esta cuestión rompiendo viejas visiones lineales entre los diversos tipos de respuesta (el llamado continuum), y promoviendo enfoques coherentes (contiguum).

En aquellos escenarios en que sea necesario, la cooperación española utilizará y concretará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de las actuaciones y de establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda

- Desarrollo del enfoque VARD promoviendo medidas facilitadoras (financiación plurianual, contrapartes locales, cofinanciación de zona gris con presupuestos de desarrollo, mayor interacción y coherencia entre planificación humanitaria y de desarrollo, incorporación de enfoque preventivo en desarrollo y concentración en preparación y rehabilitación temprana).
- Creación de un grupo de trabajo sobre VARD en el seno de la AECID o, al menos, de grupos para casos concretos de países o regiones.
- Exigencia de estrategias de salida (ya sean de continuidad o de cierre) y conectividad en los proyectos humanitarios.

3 Un sistema internacional humanitario en proceso de cambio y con capacidades limitadas.

El proceso de "Reforma Humanitaria" emprendido por Naciones Unidas en el año 2005 ha contribuido a fortalecer la respuesta humanitaria global pero en crisis de gran

magnitud, como el terremoto de Haití de enero de 2010, por ejemplo, muestra enormes debilidades. Y muestra también el que en esos casos, otros actores sin mandatos humanitarios y con otras capacidades, como las fuerzas armadas, ocupan el escenario, con impactos contradictorios. En otras situaciones, el "sistema humanitario" ha mostrado grandes avances y tanto los mecanismos de financiación como el CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) o el CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados), como otro de los grandes elementos de la Reforma, el enfoque de grupo sectorial (Cluster Approach) han mostrado su utilidad.

Al mismo tiempo, el proceso de Reforma ha servido para fortalecer algunas de las agencias humanitarias de la ONU que han mejorado su trabajo en el terreno contribuyendo mejor a la respuesta global. La llamada "Agenda transformativa" propuesta recientemente por la Vicesecretaria General para Asuntos Humanitarios de la ONU, Valerie Amos, en el seno del IASC (Comité Permanente Interagencial) que pone énfasis en el liderazgo, la coordinación y la rendición de cuentas debe contar con el apoyo español.

España fue aumentando sus contribuciones a los mecanismos de financiación humanitaria multilateral hasta el año 2010, disminuyendo posteriormente su aportación hasta niveles mínimos. El riesgo de desaparecer de estos mecanismos y foros es grande y, por tanto, en el proceso de duración del IV Plan Director, la Cooperación española debe plantearse recuperar su peso concentrando su apoyo a aquellas agencias que muestren mejores resultados o en las que ya nuestra cooperación esté trabajando con mayor intensidad. El caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA) con el que España ha suscrito un acuerdo de colaboración para una Base logística en las Canarias parece claro.

> La cooperación española debe plantear de un modo estratégico su colaboración con las Naciones Unidas en el ámbito humanitario, analizando aquellos contextos y agencias en las que nuestro valor añadido puede ser más importante e impulsando la coordinación y el reparto del trabajo

- Mantener la especificidad de la ayuda humanitaria dentro de la cooperación española enfatizando el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la m0manitario (DIH), Derecho Internacional de los Refugiados, Directrices de Oslo…
- Aprobar por parte de la AECID un Plan de Acción en materia de GHD clarificando los elementos claves de compromiso como son la previsibilidad, la mejora de los criterios de asignación de recursos que prioricen los criterios humanitarios y no de otro tipo, y los mecanismos de evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas, entre otros. Este Plan deberá incluir indicadores de cumplimiento y avance de los 23 criterios de la GHD.
- Aumentar la participación de la cooperación española en la EIRD (Estrategia Internacional de Reducción de Desastres) y en el proceso de revisión del Marco de Acción de Hyogo cuya vigencia concluye en el año 2015

4 La acción humanitaria de la Unión Europea: una experiencia útil para la cooperación española que debemos aprovechar

Desde la entrada en vigor del DES AH se han producido algunos cambios significativos en la acción comunitaria en el ámbito de la Unión Europea. La aprobación del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria a finales del año 2007 y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en enero del año 2010 en el que, por vez primera, la ayuda humanitaria aparece incluida como política comunitaria, son dos hitos destacados de este periodo que deben ser tomados en consideración en este IV Plan Director.

Al mismo tiempo, el trabajo de la DG ECHO (Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea) se ha ido desarrollando, incorporando importantes novedades en materia de políticas sectoriales y transversales, revisión de mecanismos de financiación, evaluación y rendición de cuentas… que pueden ser útiles para nuestra acción humanitaria.

> La acción humanitaria española debe incrementar su trabajo con la DG ECHO y con los organismos comunitarios en general profundizando y aprovechando los componentes técnicos y las lecciones aprendidas.
> En momentos de reducción presupuestaria la coordinación y reparto de tareas con otros donantes y, en especial, la DG ECHO cobra especial importancia

- La cooperación española en general y la AECID en particular deberían usar las herramientas puestas en marcha en el sector como el GNA (Global Needs Assessment) o FCA (Forgotten Crisis Assessment).
- Profundizar en los contactos de carácter técnico y el intercambio con la DG ECHO. Estudiar la aplicación en la cooperación española de las guías, "policy papers", documentos de orientación y otros materiales elaborados por la DG ECHO.
  De modo general para la ONU y la UE
- Impulsar a los mecanismos de intercambio de información y coordinación con el conjunto de socios humanitarios especialmente con los mecanismos de Naciones Unidas y la Unión Europea. Las representaciones diplomáticas ante la ONU (Nueva York y Ginebra) y la Unión Europea (Bruselas) deberían fortalecer su conocimiento y capacidades en materia humanitaria. Profesionalizar la presencia en el Comité de Ayuda Humanitaria, en el COHAFA y en los Comités de donantes (Donor Support Groups) de agencias de la ONU y otros organismos.
- A este respecto el MAEC en general y la AECID en particular, deberían impulsar la formación de su personal y del de las entidades socias (ONG, cooperación descentralizada) en materia de acción humanitaria y sistema internacional de ayuda.
- Mejora y refuerzo del seguimiento y evaluación de los fondos humanitarios canalizados de modo multilateral. España debe incorporarse decididamente a las iniciativas de evaluación y usar sus resultados como elemento fundamental en la toma de decisiones. Aumentar su alcance y diálogo con otros donantes (likeminded) para definir los criterios clave en la financiación de organizaciones operativas mejorando transparencia, rendición de cuentas y minimizando el peso administrativo para todas las partes.

5 Coordinación

Los avances en materia de coordinación, sobre todo en la respuesta tras grandes emergencias, han sido grandes en el periodo del III Plan Director, y a ciertos aspectos de la coordinación internacional hemos hecho referencia más arriba. En éste, como en otros ámbitos, la coordinación debe ser compatible con la especialización, la complementariedad y el reparto de tareas. Subsisten, no obstante, algunas áreas con un amplio margen de mejora en este tema ya que la creciente presencia de nuevos actores plantea nuevos retos desde la perspectiva de coordinación.

> La coordinación humanitaria entendida como la garantía de uso más eficaz y eficiente de los recursos para satisfacer mejor las necesidades y garantizar el ejercicio de los derechos de las poblaciones afectadas por desastres o crisis, debe ser un referente esencial de la cooperación española en su conjunto. Y debe basarse y respetar los mandatos, misiones y saber hacer de cada organismo

- El MAEC debe liderar la acción humanitaria pública española. La AECID es el órgano central de referencia para la coordinación operativa de la respuesta a una crisis.
- En la coordinación con otros Ministerios, el MAEC debe ser el garante de que la acción humanitaria pública española se rige por los compromisos y principios en la materia asumidos por nuestro país.
- El MAEC debe garantizar la coordinación con todos los actores públicos (Ministerios, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos) e impulsar la participación de los actores privados (ONG especialmente y empresas u otros organismos).
- A tal efecto se constituirá un Foro estable de diálogo humanitario entre los diversos actores. En el periodo del IV Plan Director se elaborará por este Foro un Protocolo de coordinación de la acción humanitaria española que haga referencia no solo a la respuesta tras emergencias sino a la coordinación en tareas de RRD, mecanismos de alerta temprana, o temas estratégicos. Este Protocolo debería clarificar aspectos como la convocatoria de reuniones, tipologías de las mismas, participantes, etc.
- Dentro del Foro y en el Protocolo debería fijarse un mecanismo específico de decisión para la respuesta a crisis repentinas o súbitas, en base a la coordinación con otros donantes y a la evaluación de necesidades. Sobre la base de esa coordinación, la ayuda española podría centrar su respuesta en aquellos sectores o áreas en los que se pueda tener un mayor valor añadido o no estén cubiertos por la actuación de otros actores internacionales.
- El Protocolo debe también concretar procedimientos de acceso y análisis de información que englobe mecanismos de intercambio con ONG, OCHA, redes internacionales, etc.
- En el periodo de vigencia del IV Plan Director debe avanzarse en un inventario de medios

y capacidades (tanto institucionales como personales) disponibles para la respuesta de emergencia.

- La eficacia de los mecanismos de coordinación debe ser evaluada al finalizar el IV Plan Director.
- En línea con lo propuesto por el CAD se debe desarrollar un enfoque sistemático de análisis, comunicación y gestión de riesgos programáticos e institucionales en situaciones humanitarias que incluya el diseño de Planes de contingencia en ciertas zonas o países prioritarios.

Dentro de la coordinación en el seno de la Administración central, un ámbito que ha resultado complejo en el pasado, ha sido el del uso de medios militares y de protección civil para la respuesta humanitaria internacional. Las Directrices de Oslo, el DES AH, y la propia GHD establecen criterios y principios que, no obstante, la práctica aconsejaría concretar.

- Creación de un Grupo de trabajo estable sobre cuestiones humanitarias liderado por el MAEC y con participación de los Ministerios de Defensa y el del Interior (Protección Civil) que avanzará en criterios, mecanismos específicos de trabajo común y coordinación estratégica y operativa.
- Si en el periodo del IV Plan Director hubiera alguna participación de fuerzas armadas o de protección civil en la respuesta humanitaria española, éstas debería incluirse dentro de las acciones a ser evaluadas.

Más allá de la coordinación para la respuesta, se deben fortalecer mecanismos con otros actores

- Desarrollar líneas de trabajo de participación del sector privado y empresarial en la acción humanitaria y de concreción de posibles alianzas público privadas en esta materia que complementen la acción pública en una lógica de adicionalidad.
- Promover la relación con actores académicos, "think tanks", expertos, en aquellas cuestiones en las que la cooperación española pueda necesitar y no cuente con las capacidades adecuadas. Las rápidas transformaciones en el sector humanitario hacen esta tarea muy pertinente. Más allá de colaboraciones puntuales, y tal como hacen otros países y en la propia Comisión Europea, serían necesarios acuerdos marco entre think tanks y entidades públicas de cooperación que permitieran un conocimiento más profundo y ajustado de las evoluciones del sector.

España ha sido pionera en la utilización de mecanismos de cooperación triangular y de apoyo a la cooperación Sur-Sur en el ámbito humanitario que han tenido resultados positivos en casos como Haití con Brasil o Argentina, entre otros. Es, en cualquier caso, un aspecto en el que la cooperación española puede aportar elementos originales de valor añadido y que es visto como con gran futuro.

- Impulsar la cooperación triangular con "nuevos donantes" como Brasil y otros países de América latina que han mostrado su interés en el sector humanitario estimulando el aprendizaje conjunto.
- Continuar con las experiencias de financiación triangular humanitaria.
- Este impulso podría concretarse en un foro de debate en los organismos iberoamericanos como la SEGIB.



6 Financiación de la acción humanitaria

Los diferentes acuerdos y marcos internacionales a los que España se ha adherido, especialmente la GHD, establecen criterios generales para las decisiones de financiación humanitaria en línea con la orientación a necesidades prioritarias, flexibilidad, previsibilidad, compromiso multilateral, rapidez, no perjuicio de crisis en curso, etc. Eso es, y debe seguir siendo, la referencia fundamental. Al mismo tiempo, el compromiso cuantitativo de los donantes se acerca al 10% de la AOD, estando España un poco por debajo, con un fuerte descenso desde el año 2010. Dentro de estos fondos un porcentaje muy elevado (casi el 75%) se han canalizado de forma multilateral sin suficiente seguimiento de sus resultados e impactos.

La experiencia en la materia durante los últimos años y la actual situación financiera obligan a concretar más algunos de estos criterios y, sobre todo, los mecanismos de financiación.

> La cooperación española mantendrá su compromiso de dedicar entre el 7 y el 10% de AOD a la acción humanitaria atendiendo los criterios de la GHD

- Avanzar en la clarificación de los criterios de intervención sujetos a indicadores de

necesidad, acceso, capacidad de actuación y despliegue, valor añadido…

- Reequilibrar los porcentajes de asignación de fondos entre contribuciones multilaterales, ONG, acción directa… aumentando los canalizados a través de ONG especializadas. La vía de Convenios de acción humanitaria debería profundizarse ya que ha mostrado ser positiva desde el punto de vista de la flexibilidad y previsibilidad.
- Modificar las exigencias administrativas de la financiación en línea con las recomendaciones del CAD poniendo énfasis en los resultados y no en el mero seguimiento burocrático.
- Reducción de las acciones de ejecución directa favoreciendo las llevadas a cabo a través de actores humanitarios especializados.
- Mantener la presencia, aunque sea limitada, en fondos como el CERF, el CAP… tratando de recuperar terreno en el periodo de vigencia del IV Plan Director.

7

Calidad de la acción humanitaria. Evaluación, transparencia y rendición de cuentas

El sector humanitario ha ido generando a lo largo de su historia y relacionado con su práctica, conceptos propios de calidad y rendición de cuentas que suponen un acervo común de los actores humanitarios, y que se recogen en diversas iniciativas como Esfera, Compas, ALNAP, Rendición de Cuentas Humanitaria (HAP por sus siglas en inglés), People in Aid, entre otras. La ayuda humanitaria española se ha vinculado a alguna de ellas pero no ha incorporado de modo decidido sus orientaciones, y el hecho de que no se haya realizado, como estaba previsto, la evaluación global de la ayuda humanitaria española es muestra de ello.

Pero al mismo tiempo, la OAH ha sido innovadora en algunas materias y el trabajo realizado para definir requerimientos y normas mínimas para intervenciones en los sectores de WASH (Agua, saneamiento e higiene) o salud en emergencias, por ejemplo, es muy destacado.

> La acción humanitaria española apuesta por la mejora de la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas en línea con las iniciativas internacionales en la materia

- Promoción entre la comunidad humanitaria española de la utilización de herramientas de calidad del sector en línea con lo contemplado en el DES AH.
- Impulso del conocimiento, la difusión y la formación sobre calidad humanitaria entre todos los actores incluidos los organismos de desarrollo y otros como las fuerzas armadas o la protección civil.
- Fijación de criterios de calidad de las intervenciones mediante la utilización de "marcadores" de cumplimiento. Estos marcadores deben incorporar a corto plazo cuestiones de género, grupos vulnerables y protección. La incorporación de criterios de calidad y marcadores obligará a rediseñar los formularios de concesión de subvenciones a proyectos, convenios, etc.
- Continuación y ampliación del trabajo de elaboración de requerimientos mínimos en WASH y salud, estudiando su generalización a otros sectores. Debe avanzarse en el periodo del IV Plan Director en la puesta en marcha de criterios y mecanismos de acreditación de instituciones humanitarias sobre todo para el trabajo en emergencias con fondos públicos. El foro estable de coordinación humanitaria al que nos referimos más arriba debe abordar este tema.
- Modificación de los mecanismos de seguimiento de los proyectos financiados poniendo énfasis en la medición de resultados mediante uso de indicadores lo más estandarizados posible.
- Establecimiento de un plan de evaluaciones durante el periodo del IV Plan Director garantizando su difusión. Puesta en marcha de la prevista evaluación global de la acción humanitaria española. Garantizar la orientación de las evaluaciones hacia su uso y a la utilización de los resultados para el aprendizaje.
- Avanzar en el uso de mecanismos de gestión del conocimiento que incorporen las lecciones aprendidas.
- Estimular la participación de la cooperación española en evaluaciones multidonante. Impulso a las evaluaciones conjuntas entre diversos actores de la cooperación española.
- Mantener la presencia de la cooperación española en ALNAP contribuyendo a la difusión de sus trabajos en la comunidad humanitaria española.
- Mejorar la precisión, puntualidad y transparencia de los datos y cifras sobre la acción humanitaria española tanto de cara al FTS (Financial Tracking System de OCHA) o el CRS del CAD, como hacia la población en general. Mejorar los soportes de comunicación de datos y resultados.

- Puesta en marcha de un informe anual sobre la ayuda humanitaria española a presentar al Parlamento y al conjunto de la sociedad.

8

Aspectos de organización interna

La creación de la OAH supuso un hito en el fortalecimiento de la acción humanitaria española. Lamentablemente, las discontinuidades en sus equipos de gestión y la falta de recursos humanos capacitados han limitado su actuación.

> Debe, por tanto y pese a las dificultades presupuestarias, fortalecerse la capacidad técnica de la OAH y sus mecanismos de trabajo y relación con las OTC y con el conjunto de la cooperación española

- Reforzar la relación de la OAH con las áreas geográficas de AECID especialmente en temas de RRD o VARD. En estos dos temas debería crearse grupos de trabajo específicos en el seno de la AECID.
- Debería estudiarse la modificación del organigrama y los perfiles del personal de la OAH orientándolo hacia tareas de seguimiento técnico, análisis, establecimiento de criterios… más allá de las tareas administrativas.
- Impulsar la formación del personal de la AECID y del resto de actores y su actualización en materia humanitaria. Debería impulsarse la formación del personal diplomático en cuestiones humanitarias en aquellos países o regiones proclives a desastres o conflictos.
- Garantizar la permanencia de "antenas" humanitarias en las OTC o, al menos, con carácter regional.
- Dimensionar los componentes logísticos (Bases de Torrejón, Panamá y futura en Canarias) alas realidades y necesidades del nuevo periodo.

9

Respuesta ciudadana, sensibilización social y medios de comunicación

La acción humanitaria es, tal vez, el sector de la cooperación que genera más interés por parte de la opinión pública, aunque sea de modo episódico y vinculado solo con las grandes emergencias mediáticas. No obstante, la respuesta de la ciudadanía española ante emergencias ha sido notable y el IV Plan Director debe contribuir a estimular más este compromiso.

> Una sociedad informada y consciente de los logros y las dificultades del trabajo con los afectados por los desastres y conflictos, es la única garantía de mantenimiento y estabilidad de la acción humanitaria

- Elaboración de un Plan de comunicación sobre el trabajo humanitario de la cooperación española mostrando logros y avances. Mejora, como se propuso más arriba, de los soportes de rendición de cuentas a la sociedad.
- Incorporación de las cuestiones de educación sobre la realidad de los países y regiones que sufren desastres y conflictos (más allá de la simple sensibilización) y sobre la actuación humanitaria como tarea habitual de la cooperación.
- Impulso a la creación de un grupo de trabajo entre medios de comunicación y organizaciones humanitaria para mejorar la información sobre crisis, conflictos, cooperación en esos escenarios y buscar sinergias.



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

En colaboración con:



Hermanos García Noblejas,
nº 41 Bis, 2ª planta
28037 Madrid
T 91 377 30 09
e-mail sede@iecah.org

www.iecah.org

Con el apoyo de:

Ayuntamiento de Córdoba
Delegación de Cooperación
Salud y Consumo